

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

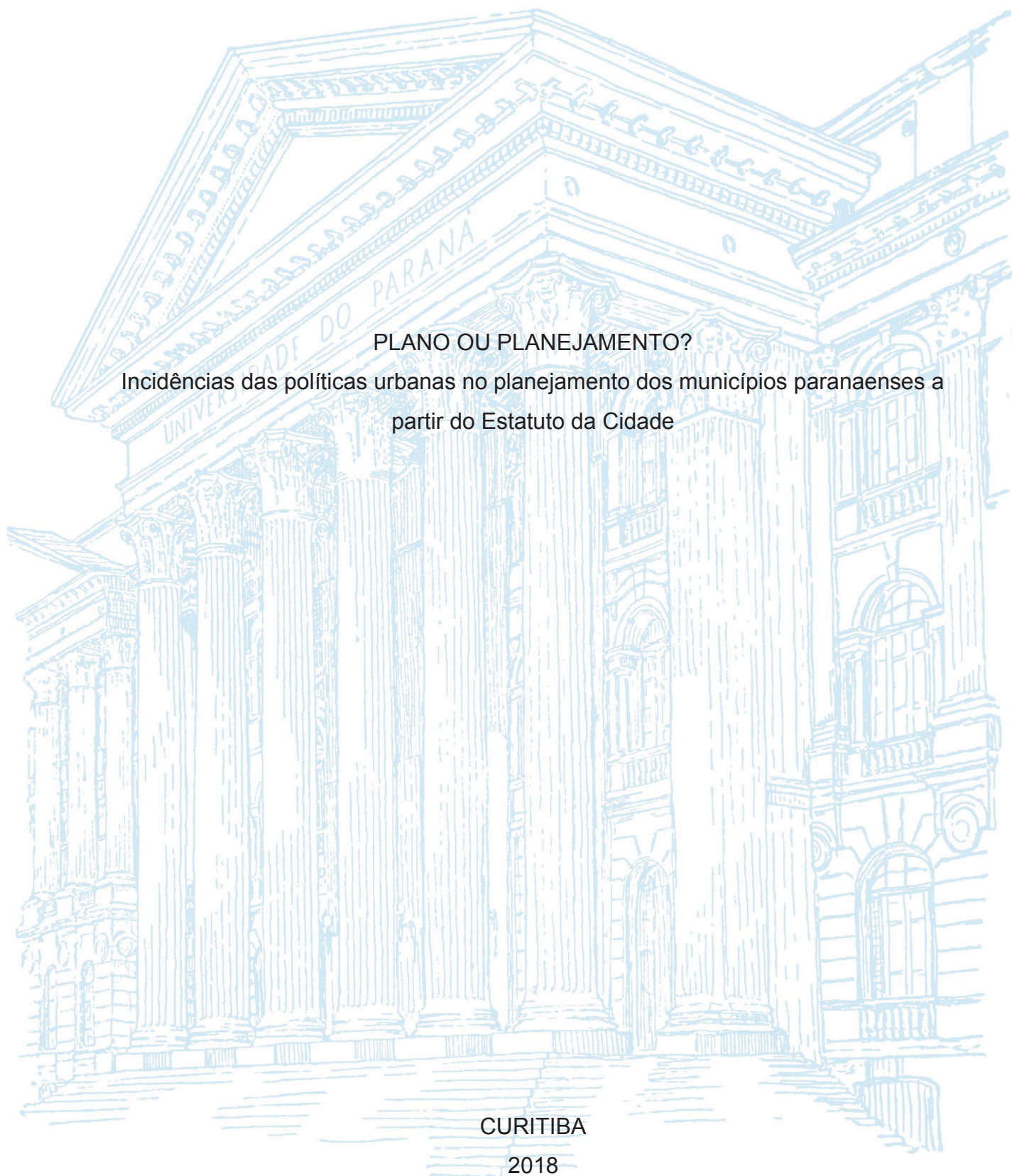
NADIA CIBELE BESCIAK

PLANO OU PLANEJAMENTO?

Incidências das políticas urbanas no planejamento dos municípios paranaenses a partir do Estatuto da Cidade

CURITIBA

2018



NADIA CIBELE BESCIAK

PLANO OU PLANEJAMENTO?

Incidências das políticas urbanas no planejamento dos municípios paranaenses a
partir do Estatuto da Cidade

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Planejamento Urbano, Setor de Tecnologia, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Planejamento Urbano

Orientador: Prof. Dr. José Ricardo Vargas de Faria

CURITIBA

2018

Catálogo na Fonte: Sistema de Bibliotecas, UFPR
Biblioteca de Ciência e Tecnologia

B554p Besciak, Nadia Cibeles
Plano ou planejamento? Incidências das políticas urbanas no
planejamento dos municípios paranaenses a partir do estatuto da
cidade / Nadia Cibeles Besciak – Curitiba, 2018.

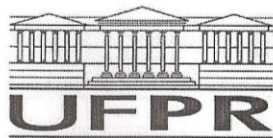
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Paraná,
Setor de Tecnologia, Pós-Graduação em Planejamento Urbano,
2018.

Orientador: José Ricardo Vargas de Faria

1. Planejamento Urbano. 2. Políticas Públicas. I.
Universidade Federal do Paraná. II. Faria, José Ricardo Vargas
de. III. Título.

CDD: 307.116

Bibliotecária: Roseny Rivelini Morciani CRB-9/1585




MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR SETOR DE TECNOLOGIA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PLANEJAMENTO
URBANO

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em PLANEJAMENTO URBANO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de **NADIA CIBELE BESCIAK** intitulada: **PLANO OU PLANEJAMENTO? Incidências das políticas urbanas no planejamento dos municípios Paranaenses a partir do Estatuto da Cidade.**, após terem inquirido a aluna e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 29 de Maio de 2018.


JOSÉ RICARDO VARGAS DE FARIA

Presidente da Banca Examinadora (UFPR)


FABRÍCIO LEAL DE OLIVEIRA

Avaliador Externo (UFRJ)


GISELENE DE FÁTIMA PEREIRA

Avaliador Interno (UFPR)

Aos meus pais, Anovir e Vera, por todo o amor e a dedicação para que aqui
eu chegasse.

Ao meu irmão Tiago, companheiro desde sempre.

Ao meu namorado Bruno, com quem compartilho a minha caminhada.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente e principalmente ao professor orientador Dr. José Ricardo Vargas de Faria pela atenção, pela disponibilidade, pela paciência, pelos valiosos ensinamentos e pelo acompanhamento ao longo de todo o processo.

Aos professores do Programa de Planejamento Urbano da Universidade Federal do Paraná, pela dedicação ao programa e pelos conhecimentos compartilhados.

Aos integrantes do Grupo de Pesquisa “Avaliação da Implementação de Planos Diretores e Instrumentos de Política Urbana no Paraná”, sem os quais parte desta pesquisa não seria viabilizada.

Aos entrevistados dos 59 municípios, que dedicaram valioso tempo de suas jornadas de trabalho para contribuir com a pesquisa científica, em especial com o aprofundamento do conhecimento sobre o planejamento urbano.

Aos meus pais Anovir e Vera, ao meu irmão Tiago e ao meu namorado Bruno, que compreenderam a minha ausência, até mesmo em datas especiais, e não mediram esforços para me auxiliar e encorajar nos momentos de exaustão.

RESUMO

É consoante entre diversos autores que se dedicam ao estudo da questão urbana no Brasil o entendimento de que, a partir da Constituição Federal de 1988, vários foram os avanços no sentido de formulação e institucionalização de uma política urbana no país. O texto constitucional e o Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, estabeleceram um marco regulatório dessa política, formado de fundamentação, organização administrativa, instrumentos de planejamento, principalmente os planos diretores, institutos jurídicos, políticos, tributários e financeiros bem como de instrumentos de controle social e gestão democrática. Em 2003, foi criado o Ministério das Cidades, órgão responsável por fomentar e instruir a elaboração dos planos diretores nos municípios e de promover a integração das políticas setoriais urbanas – habitação de interesse social, saneamento básico e mobilidade urbana. Para essas também foram instituídos marcos regulatórios a nível nacional, nos mesmos moldes da política urbana, estabelecendo como instrumentos básicos os planos setoriais urbanos, que passaram a ser, inclusive, condicionantes para o recebimento de recursos financeiros federais. Demandou-se, dessa forma, um significativo esforço de planejamento por parte dos municípios. Porém, apesar dos avanços legais e institucionais, vários são os autores que questionam os reflexos desses avanços na melhoria da realidade das cidades brasileiras, as quais continuam a enfrentar dificuldades para a execução da sua política urbana. Nesse sentido, esta pesquisa se insere no esforço de avaliação do *status quo* do planejamento e da gestão urbana nos municípios, resultante da aplicação da atual política urbana brasileira e das políticas setoriais de habitação de interesse social, de saneamento básico e de mobilidade urbana, contribuindo para uma reflexão acerca do planejamento e da gestão urbana no Brasil na atualidade. Como problema de pesquisa, busca-se compreender se a indução ao planejamento originada pela definição dessas políticas produziu novas estruturas e processos permanentes de planejamento nos municípios ou aprimorou os existentes, tendo como recorte os municípios do estado do Paraná. Para isso, foram levantados e analisados dados secundários referentes à existência de planos diretores e setoriais, à utilização de instrumentos de planejamento, como cadastros imobiliários e sistemas de informação geográfica, e à capacidade técnica e administrativa para a condução da política urbana. Também foram realizadas entrevistas em 59 municípios, conjuntamente ao Grupo de Pesquisa “Avaliação da Implementação de Planos Diretores e Instrumentos de Política Urbana no Paraná”, que exploraram aspectos e processos do planejamento urbano municipal. Como resultado, constatou-se que a configuração da atual política urbana brasileira incidiu de diversas formas no planejamento urbano municipal, refletindo numa massiva elaboração de planos, porém não sendo suficiente para a implementação de um processo permanente de planejamento nos municípios.

Palavras-chave: Política Urbana Brasileira. Planejamento Urbano. Políticas Setoriais Urbanas.

ABSTRACT

It is consonant among several authors who are dedicated to the study of the urban questions in Brazil the understanding that, from the Federal Constitution of 1988, several were the advances in the direction of the formulation and institutionalization of an urban policy in the country. The constitutional text and the City Statute, approved in 2001, established regulations for this policy, which consist of a grounding, an administrative organization, planning instruments, principally the master plans, legal, political, tax and financial institutes as well as social control and democratic management instruments. In 2003, the Ministry of Cities was created, the institution responsible for promoting and instructing the elaboration of master plans in municipalities as well as promoting the integration of urban sectoral policies - social interest housing, basic sanitation and urban mobility. For these, regulatory laws were also established at the national level, similarly to urban policy, establishing the urban sectoral plans as basic instruments, which became, even, one of the conditions for the receipt of federal financial resources. In this way, a significant planning effort by the municipalities was demanded. However, despite the legal and institutional advances, several authors question the impact of these advances in the reality of Brazilian cities, which continue to face difficulties in the implementation of their urban policy. In this sense, this research is part of the effort to evaluate the status quo of urban planning and management in municipalities, resulting from the application of the current Brazilian urban and sectoral policies, contributing for a reflection on urban planning and management in Brazil today. As the research problem, it is sought to understand if the induction to the planning originated by the definition of these policies produced new structures and permanent processes of planning in the municipalities or improved the existing ones, having as a cut the municipalities of the state of Paraná. To this, secondary data were collected and analyzed concerning the existence of director and sector plans, the use of planning instruments, such as real estate registries and geographic information systems, and the technical and administrative capacity to conduct urban policy. Also, interviews were conducted in 59 municipalities, jointly with the Research Group "Evaluation of the Implementation of Master Plans and Urban Policy Instruments in Paraná", which explored aspects and processes of municipal urban planning. As a result, it was verified that the configuration of the current Brazilian urban policy had different impacts on municipal urban planning, reflected in a massive elaboration of plans, but not enough for the implementation of a permanent planning process in the municipalities.

Keywords: Brazilian Urban Policy. Urban Planning. Urban Sectoral Policies.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1– MUNICÍPIOS ENTREVISTADOS	22
FIGURA 2– MUNICÍPIOS ENTREVISTADOS POR FAIXAS POPULACIONAIS.....	29
FIGURA 3 – EVOLUÇÃO DO PERCENTUAL DE MUNICÍPIOS POR CLASSE DE TAMANHO DA POPULAÇÃO QUE INFORMARAM POSSUIR PLANO DIRETOR POR ANO DE PESQUISA	47
FIGURA 4 - DIAGRAMA DA ESTRUTURA DA POLÍTICA URBANA CONFORME O ESTATUTO DA CIDADE	53
FIGURA 5– DIAGRAMA DA LEI 11.124/2005 QUE INSTITUI O SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	56
FIGURA 6 - DIAGRAMA DA POLÍTICA SETORIAL DE SANEAMENTO BÁSICO CONFORME A LEI 11.445/2007	59
FIGURA 7– DIAGRAMA DA POLÍTICA SETORIAL DE MOBILIDADE URBANA CONFORME A LEI 12.587/2012.....	62

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – SINTESE: MUNICÍPIOS ENTREVISTADOS E VISÃO DE CIDADE DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS	69
GRÁFICO 2 – MUNICÍPIOS ENTREVISTADOS E PERSPECTIVA INTEGRADA DE PLANEJAMENTO DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS ..	71
GRÁFICO 3 – MUNICÍPIOS ENTREVISTADOS E ESTRUTURA PARA ELABORAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS	84
GRÁFICO 4 - MUNICÍPIOS ENTREVISTADOS E O QUE ORIENTA A POLÍTICA URBANA, DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS	95
GRÁFICO 5– MUNICÍPIOS PARANAENSES QUE POSSUEM PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	96
GRÁFICO 6– ANO DE APROVAÇÃO DOS PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES	98
GRÁFICO 7 - MUNICÍPIOS ENTREVISTADOS E SITUAÇÃO DOS PLHIS, DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS	98
GRÁFICO 8 – MUNICÍPIOS PARANAENSES QUE POSSUEM PLANO DE SANEAMENTO BÁSICO	100
GRÁFICO 9 - MUNICÍPIOS ENTREVISTADOS E SITUAÇÃO DOS PMSB, DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS	101
GRÁFICO 10– MUNICÍPIOS PARANAENSES QUE POSSUEM PLANO DE MOBILIDADE URBANA	103
GRÁFICO 11 – ANO DE APROVAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE MOBILIDADE URBANA NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES, DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS	104
GRÁFICO 12 - MUNICÍPIOS ENTREVISTADOS E SITUAÇÃO DOS PLANMOB, DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS	105
GRÁFICO 13- MUNICÍPIOS ENTREVISTADOS E PROCESSOS DE PLANEJAMENTO DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS ..	124
GRÁFICO 14 - MUNICÍPIOS ENTREVISTADOS E INCIDÊNCIAS DA POLÍTICA URBANA NACIONAL DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS	130

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – DADOS SECUNDÁRIOS RELACIONADOS AO PLANEJAMENTO URBANO LEVANTADOS PARA OS MUNICÍPIOS DO PARANÁ.....	21
QUADRO 2 – MUNICÍPIOS PARANAENSES ENTREVISTADOS, POPULAÇÃO ESTIMADA 2017 E FAIXAS POPULACIONAIS.....	28
QUADRO 3 – MUNICÍPIOS PARANAENSES ANALISADOS, POPULAÇÃO MÁXIMA E MÍNIMA POR FAIXA POPULACIONAL.....	30
QUADRO 4 - QUADRO DE ANÁLISE DO PLANEJAMENTO URBANO MUNICIPAL	64

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – ENTREVISTADOS POR SEXO.....	23
TABELA 2 – ENTREVISTADOS POR SEXO E IDADE	24
TABELA 3 – ENTREVISTADOS POR VÍNCULO EMPREGATÍCIO E TEMPO DE SERVIÇO NAQUELA PREFEITURA	24
TABELA 4 – ENTREVISTADOS POR FORMAÇÃO ACADÊMICA.....	25
TABELA 5 –MUNICÍPIOS ENTREVISTADOS E VISÃO DE CIDADE DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS.....	68
TABELA 6 –MUNICÍPIOS ENTREVISTADOS E PERSPECTIVA INTEGRADA DE PLANEJAMENTO	70
TABELA 7 - MUNICÍPIOS ENTREVISTADOS E PERSPECTIVA INTEGRADA DE PLANEJAMENTO	74
TABELA 8– CARACTERIZAÇÃO DO ÓRGÃO RESPONSÁVEL PELO PLANEJAMENTO URBANO NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES ...	76
TABELA 9 – CARACTERIZAÇÃO DO ÓRGÃO RESPONSÁVEL PELO PLANEJAMENTO NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES POR FAIXA POPULACIONAL	76
TABELA 10 - MUNICÍPIOS ENTREVISTADOS E UNIDADE RESPONSÁVEL PELO PLANEJAMENTO DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS ..	77
TABELA 11 – ESCOLARIDADE DO GESTOR RESPONSÁVEL PELO PLANEJAMENTO NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES POR FAIXA POPULACIONAL	81
TABELA 12 - MUNICÍPIOS ENTREVISTADOS E ESTRUTURA PARA ELABORAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS	83
TABELA 13 – MUNICÍPIOS PARANAENSES QUE POSSUEM PLANOS DIRETORES	88
TABELA 14 – MUNICÍPIOS PARANAENSES QUE POSSUEM PLANOS DIRETORES POR FAIXA POPULACIONAL	89
TABELA 15 - MUNICÍPIOS ENTREVISTADOS E PLANO DIRETORES COMO ORIENTADORES DA POLÍTICA URBANA, DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS	91

TABELA 16 - MUNICÍPIOS ENTREVISTADOS E O QUE ORIENTA A POLÍTICA URBANA, DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS	91
TABELA 17 – MUNICÍPIOS PARANAENSES QUE POSSUEM PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL, DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS.....	97
TABELA 19 - MUNICÍPIOS PARANAENSES QUE POSSUEM PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO, DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS.....	100
TABELA 20 – MUNICÍPIOS PARANAENSES QUE POSSUEM PLANO DE MOBILIDADE URBANA, DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS.....	104
TABELA 21 - MUNICÍPIOS PARANAENSES QUE POSSUEM CADASTRO IMOBILIÁRIO INFORMATIZADO, DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS.....	109
TABELA 22 - MUNICÍPIOS PARANAENSES E ÚLTIMA ATUALIZAÇÃO COMPLETA DO CADASTRO IMOBILIÁRIO, DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS.....	110
TABELA 23 - MUNICÍPIOS PARANAENSES E BASE CARTOGRÁFICA DIGITALIZADA, DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS....	111
TABELA 24 - MUNICÍPIOS PARANAENSES E UTILIZAÇÃO DE SISTEMA DE INFORMAÇÕES GEOGRÁFICAS, DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS.....	111
TABELA 25 - MUNICÍPIOS ENTREVISTADOS E ORÇAMENTO, DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS.....	115
TABELA 26 - MUNICÍPIOS ENTREVISTADOS E DECISÕES DE INVESTIMENTO, DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS	119
TABELA 27 - MUNICÍPIOS ENTREVISTADOS E PROCESSOS DE PLANEJAMENTO, DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS	123
TABELA 28 - MUNICÍPIOS ENTREVISTADOS E POLÍTICA URBANA NACIONAL DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS	128
TABELA 29 - MUNICÍPIOS ENTREVISTADOS E INCIDÊNCIAS DA POLÍTICA URBANA NACIONAL, DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS	129

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 ASPECTOS METODOLÓGICOS	20
3 PLANEJAMENTO E POLÍTICA URBANA NO BRASIL: DAS PRIMEIRAS INTERVENÇÕES URBANAS AO PLANEJAMENTO URBANO APOIADO NOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS	30
4 A POLÍTICA URBANA E AS POLÍTICAS SETORIAIS A PARTIR DO ESTATUTO DA CIDADE: IDENTIFICANDO ELEMENTOS E CATEGORIAS DE ANÁLISE	50
4.1 ESTATUTO DA CIDADE.....	50
4.2 SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	54
4.3 POLÍTICA NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO	56
4.4 POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA.....	60
4.5 QUADRO DE ANÁLISE DO PLANEJAMENTO URBANO MUNICIPAL.....	63
5 PLANEJAMENTO URBANO E INCIDÊNCIAS DA POLÍTICA URBANA NOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ	66
5.1 FUNDAMENTAÇÃO.....	66
5.1.1 Diretrizes de planejamento – visão de cidade	66
5.1.2 Perspectiva articulada e integrada de planejamento	70
5.2 ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA.....	75
5.2.1 Unidades administrativas responsáveis pelo planejamento	75
5.2.2 Capacidade técnica dos que trabalham com planejamento	81
5.2.3 Estrutura para elaboração ou revisão dos planos	83
5.2.4 Estrutura para monitoramento da implantação dos planos	86
5.2.5 Órgãos e instituições envolvidos com o planejamento	87
5.3 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO	88
5.3.1 Planos Diretores (PD).....	88
5.3.2 Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS)	96
5.3.3 Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB)	99
5.3.4 Planos de Mobilidade Urbana (Planmob)	102
5.3.5 Instrumentos e institutos jurídicos, políticos, tributários e financeiros	106
5.3.6 Base Cartográfica e Sistema de informações geográficas	109
5.3.7 Orçamento.....	114

5.3.8 Decisões de investimento.....	119
5.4 INSTRUMENTOS DE CONTROLE SOCIAL.....	121
5.5 ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO.....	123
5.5.1 Os processos de planejamento	123
5.5.2 Incidências da política urbana nacional no planejamento urbano municipal ..	128
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	135
REFERÊNCIAS.....	141
APÊNDICE 1 – MODELO DE ENTREVISTA.....	146
APÊNDICE 2 – ANÁLISE DE CLUSTER	148

1 INTRODUÇÃO

É coincidente entre diversos autores que se dedicam ao estudo da questão urbana no Brasil o entendimento de que, a partir da Constituição Federal de 1988, vários foram os avanços no sentido de formulação e institucionalização de uma política urbana no país. A inclusão no texto constitucional de dois artigos referentes à política de desenvolvimento urbano e a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, representaram o estabelecimento de um marco regulatório, composto de objetivo, diretrizes gerais, agentes - o Poder Público Municipal como executor -, instrumento básico – plano diretor - e outros instrumentos de planejamento, institutos tributários, financeiros, jurídicos e políticos, bem como mecanismos de controle social e gestão democrática.

No mesmo sentido, a criação do Ministério das Cidades (MnCidades), em 2003, incorporou à política urbana um órgão administrativo em nível nacional, responsável pelo fomento do planejamento nos municípios, em especial a elaboração dos planos diretores, bem como pela definição de diretrizes de políticas setoriais urbanas – habitação de interesse social, saneamento ambiental e mobilidade urbana. Como decorrência, foram instituídos marcos regulatórios para cada uma dessas políticas, também constituídos de objetivos, diretrizes gerais, agentes e suas competências, instrumentos de planejamento – principalmente os planos setoriais, institutos financeiros e tributários e instrumentos de controle social e gestão democrática. A elaboração dos planos pelos municípios passou a ser, inclusive, um dos condicionantes para o acesso a recursos financeiros federais.

A configuração das políticas setoriais também reforçou a concepção do planejamento urbano como meio de enfrentamento dos problemas das cidades, demandando um significativo esforço por parte dos municípios para a elaboração e execução de suas políticas e para o cumprimento das exigências definidas nacionalmente. Tem-se assim, indiretamente, uma atuação em nível federal no sentido de instituir estruturas de planejamento permanentes nos municípios, ou aprimorar as existentes, capazes de responder pela política urbana, inclusive as setoriais, e responsáveis por elaborar, implementar e monitorar quatro tipos de planos relacionados ao desenvolvimento urbano: os planos diretores, os planos locais de habitação de interesse social, os planos de saneamento básico e os planos de mobilidade urbana.

Porém, apesar da definição das diretrizes e instrumentos da política urbana em nível nacional, diversos são os questionamentos acerca dos resultados de sua aplicação nas cidades brasileiras, as quais continuam a enfrentar graves problemas relacionados à exclusão socioespacial, à informalidade e à pobreza urbana. Nesse sentido, Maricato (2014, p.38) afirma que “Após 8 anos de criado o MCidades entretanto, o destino das cidades brasileiras está longe de mudar de rumo”.

As conquistas institucionais nos anos recentes não foram poucas: promulgação do Estatuto das Cidades, aprovação dos marcos regulatórios do saneamento, dos resíduos sólidos, da mobilidade urbana, aprovação de uma enxurrada de Planos Diretores, criação do Ministério das Cidades, retomada das políticas de habitação e saneamento após décadas de ausência do Estado. No entanto, a crise urbana está mais aguda do nunca. (MARICATO, 2012)

Na mesma perspectiva, para Bonduki (2013) os marcos regulatórios “São instrumentos legais importantes para dar um rumo às políticas setoriais, mas insuficientes para equacionar o desenvolvimento urbano e dar um rumo civilizatório às nossas cidades”. Proni e Faustino (2016) destacam que

identificar avanços na política de desenvolvimento urbano não significa supor que a estratégia adotada irá conduzir, no longo prazo, à solução das mazelas urbanas. Apesar da melhoria gradual em alguns indicadores, estão claros os limites no enfrentamento da crise urbana que atinge muitas cidades brasileiras, tendo em vista a expansão das favelas, das ocupações em áreas de risco e dos congestionamentos. O atual modelo de atuação do Estado não tem sido capaz de evitar a proliferação de problemas urbanos em cidades médias e grandes, enquanto pequenos municípios não são contemplados por vários programas. Os resultados insatisfatórios de intervenções específicas sugerem a necessidade de ir além das “políticas urbanas” tradicionais. (PRONI e FAUSTINO, 2016)

Diante do exposto, faz-se importante analisar a configuração da atual política urbana brasileira, procurando levantar os resultados decorrentes da sua aplicação nos municípios, considerando, principalmente, a ênfase dada ao planejamento, de responsabilidade municipal, e a consequente demanda pelo aprimoramento das estruturas institucionais.

Nesse sentido, a presente pesquisa se insere no esforço de avaliação do *status quo* do planejamento e da gestão urbana nos municípios, resultante da aplicação da atual política urbana brasileira e das políticas setoriais de habitação de interesse social, de saneamento básico e de mobilidade urbana, contribuindo para uma reflexão acerca da política urbana no Brasil na atualidade. Pretende-se analisar

alguns dos desdobramentos do atual marco regulatório e colaborar com a construção de novas políticas públicas para o enfrentamento da questão urbana.

Como problema de pesquisa, busca-se compreender se a indução ao planejamento, originada pela definição dessas políticas produziu novas estruturas e processos permanentes de planejamento nos municípios, ou aprimorou os existentes. Pressupõe-se, como hipótese, que várias são as incidências da política urbana nacional no planejamento dos municípios, sendo a principal delas a massiva elaboração de planos diretores e setoriais que, contudo, não estão sendo suficientes para efetivamente implementar um processo permanente de planejamento nos municípios.

Para responder o problema de pesquisa foram definidos os seguintes objetivos específicos:

i) verificar se a instituição das políticas urbana e setoriais nacionais resultaram em uma perspectiva articulada e integrada de planejamento urbano municipal;

ii) caracterizar a organização administrativa e os instrumentos de controle social relacionados ao planejamento urbano, verificando as capacidades técnicas, institucionais e administrativas para elaboração e implementação de suas políticas urbana e setoriais e;

iii) analisar se foram ou estão sendo utilizados e aplicados os diversos instrumentos de planejamento, financeiros e tributários previstos nas políticas nacionais, procurando caracterizar a influência dessas no planejamento urbano municipal.

Ressalta-se que a análise proposta procura identificar os reflexos da política urbana no processo de planejamento municipal, não se tratando de avaliação sobre o conteúdo dos planos ou sobre a incorporação das questões defendidas pelo Movimento pela Reforma urbana nos municípios.

A estrutura do trabalho está organizada em 5 capítulos, além desta introdução. No Capítulo 2 são expostos os materiais, métodos e as diferentes etapas da pesquisa, destacando os procedimentos adotados em cada uma delas. Na sequência, o Capítulo 3 aprofunda a problematização do objeto de pesquisa, o planejamento urbano brasileiro, trazendo componentes históricos e contribuições teóricas que serviram de base para o desenvolvimento da pesquisa, na análise dos resultados e na construção das conclusões. Parte-se das primeiras intervenções

urbanas nas cidades brasileiras, percorrendo os períodos de influência do urbanismo modernista/racionalista, de elaboração dos primeiros planos diretores – num viés estritamente técnico, de implantação da primeira política habitacional conjuntamente ao planejamento local integrado do período militar. Segue-se pela discussão da importância de uma política urbana nacional, até chegar à política atual, pós Constituição de 1988, que valoriza o planejamento urbano, apoiado nos planos diretores, ressignificados na perspectiva da reforma urbana.

Em seguida, no Capítulo 4, debruça-se mais detalhadamente sobre o marco regulatório da atual política urbana e das políticas setoriais, identificando os principais itens componentes das políticas e definindo uma matriz base do planejamento urbano, composta de categorias e elementos de análise, que norteou o desenvolvimento da pesquisa.

No Capítulo 5 são expostos e analisados os resultados da investigação, que compreende o levantamento de dados secundários a respeito do planejamento urbano na totalidade dos municípios paranaenses e as entrevistas aplicadas em 59 municípios paranaenses. Demonstrados em tabelas, gráficos e transcrições, os resultados são apresentados seguindo as categorias e elementos identificados no quadro de análise. Por fim, o Capítulo 6 discute os resultados e apresenta as conclusões da pesquisa.

2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

A metodologia da presente pesquisa estruturou-se em 3 momentos. No primeiro deles, além da revisão bibliográfica a respeito do planejamento e da política urbana no Brasil, utilizou-se de análise documental para apresentar e problematizar os atuais marcos regulatórios da política urbana e das políticas setoriais, de modo a determinar categorias e elementos de análise para avaliar as estruturas de planejamento urbano nos municípios, visando identificar os processos instaurados ou potencializados a partir das políticas nacionais. Para isso fez-se uso das seguintes fontes: i) Constituição Federal, Estatuto da Cidade e as leis que instituem o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, as diretrizes nacionais para o Saneamento Básico, e as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; ii) documentos oficiais como manuais, cartilhas e informativos sobre as políticas estudadas; iv) trabalhos científicos que discutem política urbana e as políticas setoriais de desenvolvimento urbano.

No segundo momento, de caráter descritivo, foram levantadas informações a respeito do planejamento urbano nos municípios do estado do Paraná, recorte escolhido em função da intensa disseminação dos planos diretores nos municípios desse estado. Os dados referem-se especificamente à existência de planos diretores e setoriais, à utilização de outros instrumentos de planejamento, como cadastros imobiliários e sistemas de informação geográfica, e à capacidade técnica e administrativa para a condução da política urbana, a partir da caracterização dos órgãos responsáveis pelo planejamento e escolaridade dos gestores. As fontes consistiram em: Serviço Social Autônomo PARANACIDADE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, especialmente dados provenientes da Estimativa Populacional de 2017 e da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) de 2015, publicada em 2016. Além disso, foram analisadas informações repassadas pelo Ministério das Cidades: Situação dos Entes Federados em relação ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), fornecidos pela Secretaria Nacional de Habitação em 12 de abril de 2017; Panorama dos Planos Municipais de Saneamento Básico, fornecidos pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental em 04 de abril de 2017; Levantamento sobre a situação dos Planos de Mobilidade Urbana nos municípios brasileiros, fornecidos pela Secretaria Nacional de

Mobilidade Urbana em 20 de abril de 2017. Os dados secundários coletados e tabulados, bem como suas fontes, são os listados no QUADRO 1.

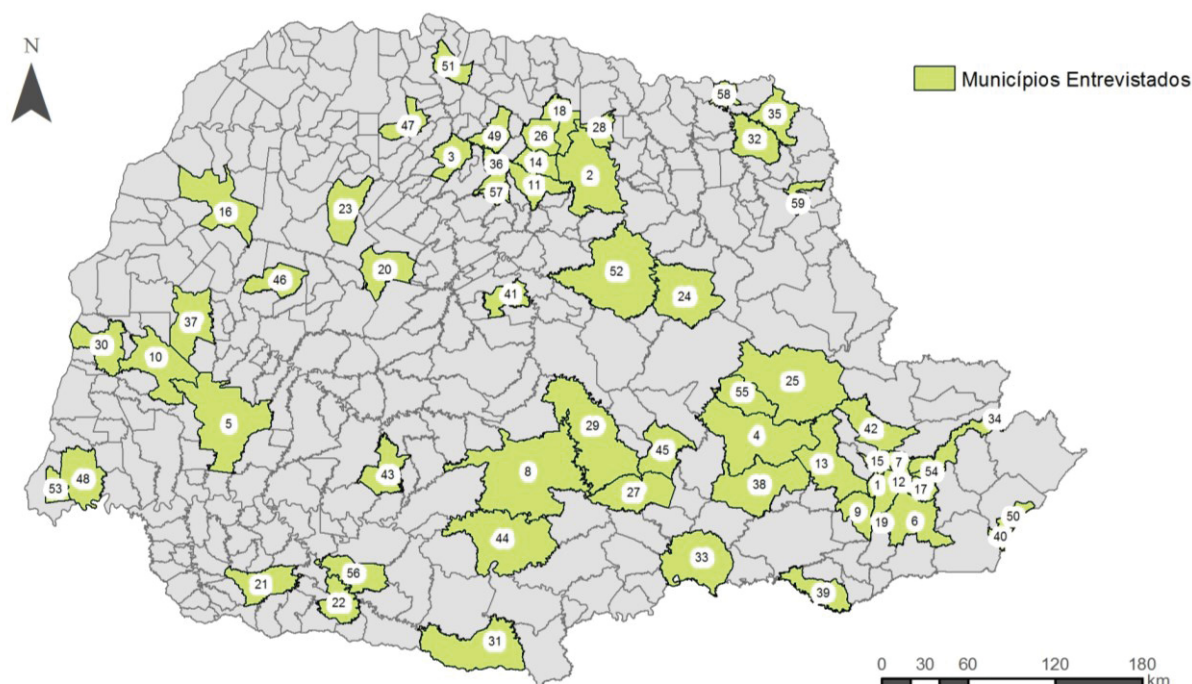
QUADRO 1 – DADOS SECUNDÁRIOS RELACIONADOS AO PLANEJAMENTO URBANO LEVANTADOS PARA OS MUNICÍPIOS DO PARANÁ

DADOS	FONTE
Situação dos planos diretores	PARANACIDADE, 2017
Estimativas de População 2017	IBGE, 2017
Situação dos planos locais de habitação de interesse social	MCIDADES, 2017
Ano de elaboração dos planos locais de habitação de interesse social	MCIDADES, 2017
Situação dos planos municipais de saneamento básico	MCIDADES, 2017
Situação dos planos de mobilidade urbana	MCIDADES, 2017
Ano de elaboração plano de mobilidade urbana	MCIDADES, 2017
Aprovação dos planos de mobilidade urbana em lei	MCIDADES, 2017
Caracterização do órgão responsável pelo planejamento urbano	IBGE, 2016
Escolaridade do gestor	IBGE, 2016
Existência de cadastro imobiliário	IBGE, 2016
Existência de cadastro imobiliário informatizado	IBGE, 2016
Ano atualização completa cadastro imobiliário	IBGE, 2016
Existência de base cartográfica digitalizada	IBGE, 2016
Utilização de sistema de informação geográfica	IBGE, 2016

FONTE: ELABORADO PELA AUTORA

A terceira etapa compreendeu a pesquisa qualitativa, por meio da aplicação de entrevistas com agentes públicos em municípios paranaenses com mais de 20 mil habitantes, em conjunto com o Grupo de Pesquisa “Avaliação da Implementação de Planos Diretores e Instrumentos de Política Urbana no Paraná”. Foram selecionados os 93 municípios com mais de 20 mil habitantes para a realização de entrevistas, porém, até o fechamento desta pesquisa, considerando dificuldades de contato e de disponibilidade dos entrevistados, haviam sido finalizadas 59 entrevistas, realizadas no ano de 2017, em 59 municípios identificados na FIGURA 1, conjunto este utilizado para as análises.

FIGURA 1– MUNICÍPIOS ENTREVISTADOS



1 CURITIBA	21 FRANCISCO BELTRÃO	41 IVAIPORÃ
2 LONDRINA	22 PATO BRANCO	42 RIO BRANCO DO SUL
3 MARINGÁ	23 CIANORTE	43 LARANJEIRAS DO SUL
4 PONTA GROSSA	24 TELÊMACO BORBA	44 PINHÃO
5 CASCAVEL	25 CASTRO	45 IMBITUVA
6 SÃO JOSÉ DOS PINHAIS	26 ROLÂNDIA	46 GOIOERÊ
7 COLOMBO	27 IRATI	47 NOVA ESPERANÇA
8 GUARAPUAVA	28 IBIPORÃ	48 SÃO MIGUEL DO IGUAÇU
9 ARAUCÁRIA	29 PRUDENTÓPOLIS	49 ASTORGA
10 TOLEDO	30 MARECHAL CÂNDIDO RONDON	50 PONTAL DO PARANÁ
11 APUCARANA	31 PALMAS	51 COLORADO
12 PINHAIS	32 SANTO ANTÔNIO DA PLATINA	52 ORTIGUEIRA
13 CAMPO LARGO	33 SÃO MATEUS DO SUL	53 SANTA TEREZINHA DE ITAIPU
14 ARAPONGAS	34 CAMPINA GRANDE DO SUL	54 QUATRO BARRAS
15 ALMIRANTE TAMANDARÉ	35 JACAREZINHO	55 CARAMBEÍ
16 UMUARAMA	36 MANDAGUARI	56 CORONEL VÍVIDA
17 PIRAQUARA	37 ASSIS CHATEAUBRIAND	57 JANDAIA DO SUL
18 CAMBÉ	38 PALMEIRA	58 ANDIRÁ
19 FAZENDA RIO GRANDE	39 RIO NEGRO	59 SIQUEIRA CAMPOS
20 CAMPO MOURÃO	40 MATINHOS	

FONTE: ELABORADO PELA AUTORA

O objetivo dessa etapa foi qualificar os dados levantados na etapa anterior, buscando outros subsídios para a caracterização do planejamento urbano nos municípios. De acordo com Gaskell (2002, p. 68), “A finalidade real da pesquisa qualitativa não é contar opiniões ou pessoas, mas ao contrário, explorar o espectro

de opiniões, as diferentes representações sobre o assunto em questão.” Assim, além da caracterização do respondente, o roteiro de entrevista foi estruturado em 9 perguntas abertas, que coletaram informações de interesse para este trabalho, bem como para o grupo de pesquisa. As questões procuraram explorar: i) o entendimento dos principais aspectos da proposta do plano diretor – visão de cidade; ii) a implantação das propostas e instrumentos do PD; iii) se o PD orienta a política urbana municipal, e, se não, o que orienta; iv) se os planos setoriais foram elaborados de acordo com uma perspectiva articulada e integrada de planejamento; v) como foi o processo de elaboração do PD; vi) se as diretrizes e ações do PD estão contemplados no orçamento municipal; vii) como é o processo de planejamento no município e; viii) se as políticas e legislações nacionais instituíram, modificaram ou estimularam o planejamento das políticas urbanas municipais. O modelo de entrevista utilizado pode ser consultado no Apêndice 1 deste trabalho.

Os entrevistados foram indicados pelo PARANACIDADE ou a partir de contato inicial com as prefeituras, motivo pelo qual as funções, os vínculos e a apropriação sobre o tema se apresentaram bem diversificados. Com o objetivo de caracterizar brevemente os entrevistados são apresentados os dados a seguir.

A maior parte deles é do sexo masculino, 54,24%, embora exista um certo equilíbrio entre homens e mulheres, conforme demonstrado na TABELA 1.

TABELA 1 – ENTREVISTADOS POR SEXO

Sexo do entrevistado	Nº entrevistados	% de entrevistados
Feminino	27	45,76%
Masculino	32	54,24%
Total Geral	59	100,00%

FONTE: ELABORADO PELA AUTORA

A média geral de idade dos entrevistados é de 40,75 anos, com alguma variação quando considerada a diferença de sexos: 36,50 para mulheres e 43,94 para homens. O entrevistado mais jovem é do sexo masculino e possui 23 anos, já o entrevistado de maior idade, também do sexo masculino, possui 67 anos. (TABELA 2).

TABELA 2 – ENTREVISTADOS POR SEXO E IDADE

Sexo	Média de Idade	Menor Idade	Maior Idade
Feminino	36,50	24	59
Masculino	43,94	23	67
Total Geral	40,75	23	67

FONTE: ELABORADO PELA AUTORA

O tempo médio de serviço nas prefeituras é 9,74 anos, porém há uma grande variação desse dado: o menor tempo de serviço informado foi de 0,5 ano e o maior de 28 anos. Quando se analisa esse dado comparativamente ao vínculo empregatício, verifica-se que a maior média de tempo de serviço pertence aos entrevistados que são servidores efetivos com cargo comissionado (15,86 anos) enquanto que as menores médias pertencem aos entrevistados que possuem cargos comissionados (6,40 anos) e àquele que informou ser contratado como pessoa jurídica (0,5 ano). Ainda sobre os vínculos empregatícios, 36 dos 59 entrevistados é servidor efetivo, sendo que 8 deles acumulam cargos comissionados. Outros 22 entrevistados possuem cargos comissionados, como pode-se observar na TABELA 3:

TABELA 3 – ENTREVISTADOS POR VÍNCULO EMPREGATÍCIO E TEMPO DE SERVIÇO NAQUELA PREFEITURA

Vínculo empregatício	Entrevistados	Média de Tempo de serviço na prefeitura (ano)	Máximo de Tempo de serviço na prefeitura (ano)	Mínimo de Tempo de serviço na prefeitura (ano)
Efetivo	28	11,27	27,00	0,50
Efetivo com cargo comissionado	8	15,86	27,00	8,00
Comissionado	22	6,40	28,00	0,70
PJ - Pessoa Jurídica	1	0,50	0,50	0,50
Total Geral	59	9,74	28,00	0,50

FONTE: ELABORADO PELA AUTORA

Quanto às formações acadêmicas, a maioria dos entrevistados são graduados em Arquitetura e Urbanismo, seguidos daqueles formados em

Engenharia Civil. Juntos, arquitetos e engenheiros civis representaram 72,88% dos 59 entrevistados (TABELA 4).

TABELA 4 – ENTREVISTADOS POR FORMAÇÃO ACADÊMICA

Formação acadêmica do entrevistado	Nº entrevistados	% de entrevistados
Arquitetura e Urbanismo	31	52,54%
Engenharia Civil	12	20,34%
Técnica ou tecnologia em edificações, em gestão pública ou similares	5	8,47%
Administração, Direito ou Ciências Contábeis	5	8,47%
Engenharia Cartográfica ou Agronomia	4	6,78%
Outros cursos superiores	2	3,39%
Total Geral	59	100,00%

FONTE: ELABORADO PELA AUTORA

Quanto ao conteúdo das entrevistas, em muitos casos as respostas informam sobre a percepção do respondente em relação à questão e, nesse sentido, é importante destacar o contexto em que os entrevistados estão inseridos, bem como o papel que exercem no mesmo. De acordo com Faria (2015, p. 59),

[...] todo o discurso contém uma expressão ideológica, pois o sujeito não é um 'indivíduo autônomo' que fala por si, mas um sujeito que pertence ao coletivo e, deste modo, consciente ou inconscientemente, apodera-se do discurso coletivo e de seu sentido. (FARIA, 2015, p. 59)

Assim sendo, num ambiente de grande interferência política, o entrevistado pode ser um ator importante na política local, pode ser a favor ou contra a atual gestão política do município, pode defender determinadas ideologias, pode ser um servidor de carreira ou um cargo comissionado, pode trabalhar há muitos anos na prefeitura ou ser um recém-contratado. Além disso, nem sempre a fala do sujeito é a sua própria fala, e o discurso pode estar adaptado ao que o respondente entende ser a fala adequada diante do entrevistador. Como bem exemplifica Faria (2015, p.59),

O discurso produzido pela fala sempre terá relação com o contexto sócio-histórico. Considere-se, por analogia, o discurso de um gestor, que parte de um compromisso com a direção da organização, que assume a ideologia professada pela organização. Na perspectiva de Pêcheux, seu discurso é “sempre pronunciado a partir de condições de produção dadas”, de tal forma que é necessário considerar que o mesmo expressa os interesses de determinado grupo, que fala por um determinado grupo. (FARIA, 2015, p.59)

As condições apresentadas podem interferir diretamente na análise dos dados e, por isso, os resultados são apresentados não apenas em gráficos e tabelas, mas também ilustrados com transcrições de trechos das entrevistas, o que permite alguma contextualização das respostas.

Como exemplo, um dos entrevistados ao ser perguntado se considerava que as propostas e instrumentos do Plano Diretor vem sendo implementados, respondeu da seguinte forma:

Tecnicamente sim. É porque o departamento de urbanismo não tem muito recurso para ficar deliberando. Isso tudo vira lei, vira procedimento, e pronto. Então eu diria que sim, tudo foi planejado, e tecnicamente vem sendo implantado até hoje. Muito embora haja muita reclamação, porque a gente diz muito não. A resposta é que está sendo sim sendo executado. No conceito global do plano, tudo que havia sido planejado vem sendo aplicado. E não tem como não ser. (Transcrição de entrevista, 2017)

Trata-se de um discurso inserido num contexto político, preocupado com a interpretação do entrevistador, com o que julga ser importante frisar, e ao mesmo tempo impreciso. Quanto à imprecisão, também encontrada com frequência nas entrevistas, cabe o esclarecimento de Gill (2002, p. 261):

Como mostraram outros analistas de discurso (Drew & Holt, 1999; Edwards & Potter, 1992), quando ela é sistematicamente apresentada, a imprecisão pode se constituir em uma defesa retórica importante, exatamente porque ela fornece uma barreira a questionamentos imediatos e ao início de refutações. Ainda mais, se isso falha, e questionamentos são feitos, os locutores podem negar o sentido específico atribuído a eles. (GILL, 2002, p. 261)

Ainda assim, ao se defrontar com discursos similares, procurou-se extrair o máximo de informações, a partir de uma leitura pormenorizada, considerando texto e contexto. Nesse sentido, o processo metodológico para análise das entrevistas compreendeu inicialmente a leitura e releitura das transcrições, como forma de familiarização e de identificação de padrões, conexões e contradições. De acordo

com Bauer, Gaskell e Allum (2002, p. 24), “Se alguém quer saber a distribuição de cores num jardim de flores, deve primeiramente identificar o conjunto de cores que existem no jardim; somente depois disso pode-se começar a contar as flores de determinada cor.” Em seguida, passou-se à codificação das respostas, que foram tabuladas em uma matriz e transformadas em gráficos para serem analisadas em relação ao conjunto das respostas.

Para as análises comparativas de acordo com o porte populacional, utilizou-se como método a Análise de Cluster, que permitiu a definição de faixas populacionais para os municípios com mais de 20 mil habitantes. Para a padronização dos dados populacionais foi adotado o processo de normalização por desvio padrão, com a utilização do Microsoft Excel, o qual considera a posição média dos valores e os graus de dispersão em relação à posição média, isto é, o valor menos a média, divididos pelo desvio padrão. Assim, se o valor for negativo, o valor normalizado está abaixo da média do grupo, se for positivo, consequentemente, acima da média e quanto mais próximo de zero, mais próximo a média. Os valores estão demonstrados no Apêndice 2 deste trabalho.

Para a realização do Cluster, a geração do Dendograma e dos testes a posteriori, foram utilizados como medida de intervalo a distância euclidiana e o método Ward com a utilização do Software SPSS 23, visando medir os afastamentos entre os valores dos indicadores para cada município, sendo os valores mais próximos agrupados no mesmo conjunto e os valores distantes entre si colocados em grupos diferentes. À amplitude de soluções foi atribuído o mínimo de dois clusters e o máximo de quatro clusters. Os testes a posteriori foram realizados com uma ANOVA unidirecional, com comparações múltiplas e variâncias iguais presumidas com Tukey HSD.

Essa análise permitiu agrupar os municípios com dados populacionais semelhantes num mesmo conjunto. Foram assim definidas 5 faixas populacionais para municípios com mais de 20 mil habitantes, utilizadas nas análises comparativas ao longo da pesquisa. O QUADRO 2 e a FIGURA 2 apresentam os municípios que foram entrevistados, suas populações e a classificação por faixas populacionais.

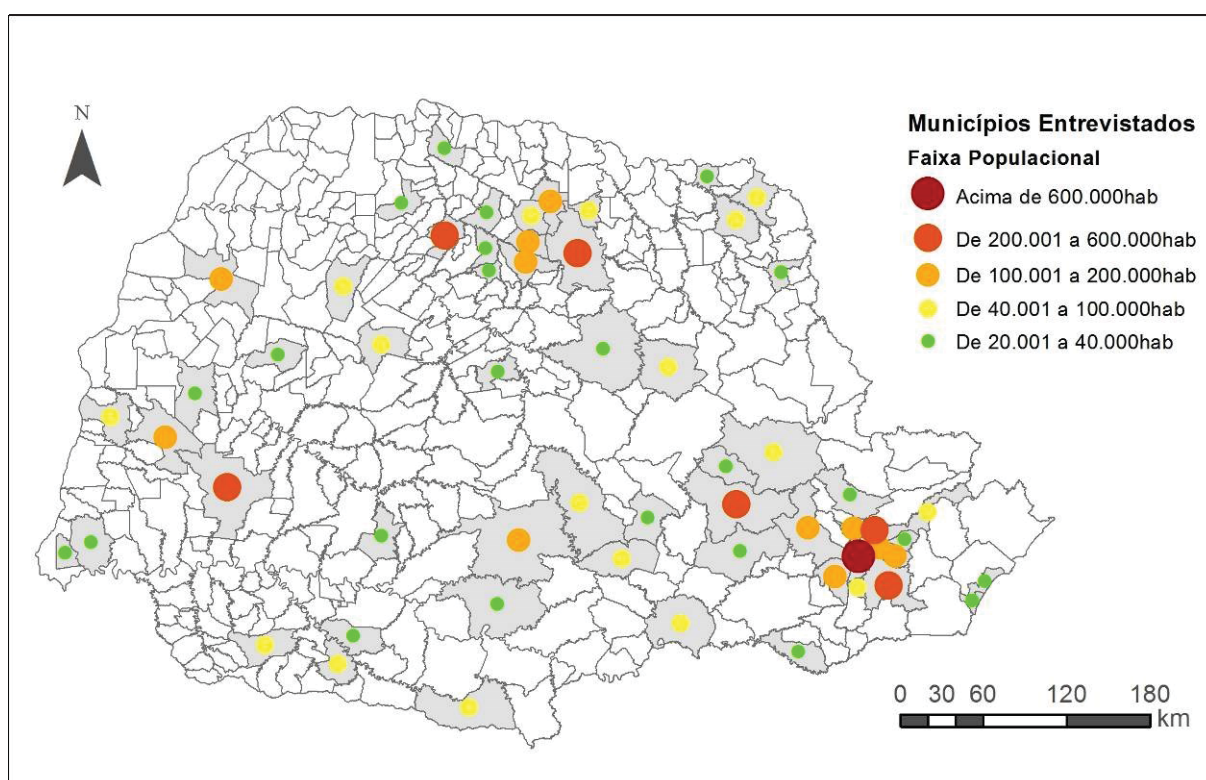
QUADRO 2 – MUNICÍPIOS PARANAENSES ENTREVISTADOS, POPULAÇÃO ESTIMADA 2017 E FAIXAS POPULACIONAIS

Municípios	Acima de 600.000 hab	De 200.001 a 600.000 hab	De 100.001 a 200.000 hab	De 40.001 a 100.000 hab	De 20.001 a 40.000 hab
Almirante Tamandaré			115.364		
Andirá					20.769
Apucarana			132.691		
Arapongas			118.477		
Araucária			137.452		
Assis Chateaubriand					34.064
Astorga					26.196
Cambé			105.347		
Campina Grande do Sul				42.547	
Campo Largo			127.309		
Campo Mourão				94.153	
Carambeí					22.282
Cascavel		319.608			
Castro				71.501	
Cianorte				79.571	
Colombo		237.402			
Colorado					23.941
Coronel Vivida					21.666
Curitiba	1.908.359				
Fazenda Rio Grande				95.225	
Francisco Beltrão				88.465	
Goioerê					29.664
Guarapuava			180.364		
Ibiporã				53.356	
Imbituva					31.719
Irati				60.425	
Ivaiporã					32.720
Jacarezinho				40.263	
Jandaia do Sul					21.341
Laranjeiras do Sul					32.379
Londrina		558.439			
Mandaguari					34.559
Marechal Candido Rondon				51.795	
Maringá		406.693			
Matinhos					33.450
Nova Esperança					28.084
Ortigueira					23.200
Palmas				48.990	
Palmeira					34.023
Pato Branco				80.710	
Pinhais			129.445		
Pinhão					32.322
Piraquara			107.751		

Ponta Grossa		344.332			
Pontal do Paraná					25.393
Prudentópolis				52.125	
Quatro Barras					22.651
Rio Branco do Sul					32.504
Rio Negro					33.857
Rolândia				64.726	
Santa Terezinha de Itaipu					22.992
Santo Antônio da Platina				45.819	
São José dos Pinhais		307.530			
São Mateus do Sul				45.398	
São Miguel do Iguaçu					27.461
Siqueira Campos					20.508
Telêmaco Borba				77.276	
Toledo			135.538		
Umuarama			109.955		

Fonte: IBGE 2017, elaborado pela AUTORA

FIGURA 2– MUNICÍPIOS ENTREVISTADOS POR FAIXAS POPULACIONAIS



FONTE: ELABORADO PELA AUTORA

Destaca-se que apenas Curitiba possui mais de 600.000 habitantes e, portanto, é o único município componente dessa faixa populacional, o que decorre da significativa diferença populacional, relativa e absoluta, em comparação aos demais municípios paranaenses. Daqueles integrantes das faixas de 200.001 a 600.000 e de 100.000 a 200.000 habitantes, apenas um município de cada faixa não foi entrevistado, Foz do Iguaçu e Paranaguá, respectivamente. Na faixa de 40.001 a 100.000, 17 dos 24 municípios foram entrevistados, ou seja 70%, e na faixa populacional de 20.001 a 40.000, os municípios entrevistados foram 24 dos 49, numa relação de 49%. Assim, a cobertura de entrevistas nos municípios paranaenses com mais de 20.000 habitantes foi de 63%. A quantidade de municípios analisados e totais bem como as populações máxima e mínima por faixa populacional estão demonstradas no QUADRO 3.

QUADRO 3 – MUNICÍPIOS PARANAENSES ANALISADOS, POPULAÇÃO MÁXIMA E MÍNIMA POR FAIXA POPULACIONAL

Faixas populacionais	Quantidade de Municípios Entrevistados	População máxima	População mínima	Quantidade total de municípios em cada faixa
Acima de 600.000 hab	1	1.908.359	1.908.359	1
De 200.001 a 600.000 hab	6	558.439	237.402	7
De 100.001 a 200.000 hab	11	180.364	105.347	12
De 40.001 a 100.000 hab	17	95.225	40.263	24
De 20.001 a 40.000 hab	24	34.559	20.508	49
Total Geral	59	1.908.359	20.508	93

Fonte: IBGE 2017, elaborado pela AUTORA

3 PLANEJAMENTO E POLÍTICA URBANA NO BRASIL: das primeiras intervenções urbanas ao planejamento urbano apoiado nos planos diretores municipais

É num contexto de fim da escravidão, de estabelecimento do regime republicano e de transformações demográficas e sociais, como migração e imigração, no início do século XX, que se consolidam as primeiras cidades brasileiras. Eram marcadas, segundo Marins (1998), por tumulto, desordem e instabilidade e por uma paisagem, herdada do fim do Império, formada por “casas térreas, de estalagens e cortiços, de casas de cômodos, de palafitas e mocambos”.

A precariedade das habitações e a falta de infraestrutura promoviam insalubridade e favoreciam a disseminação de doenças, motivo pelo qual o Estado passa a se preocupar em controlar ruas, casas e convivências sociais e a separar os diversos segmentos da sociedade em bairros distintos, buscando, além da higienização, a homogeneização da vizinhança. Eliminar as habitações populares significava remover das proximidades das elites as patologias sanitárias, sociais e espaciais.

Além disso, para inserir o país no trânsito dos capitais era necessário civilizar, modernizar e fazer reformas urbanas, a exemplo das ocorridas no hemisfério norte, especialmente a de Haussmann em Paris. O sanitarismo justificava as grandes obras de infraestrutura, a abertura de vias - e remoção de moradores -, a construção de prédios públicos e embelezamento das cidades como Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre, Salvador e Recife. (MARINS, 1998)

Neste período da República Velha, a questão urbana é tratada de maneira pontual e fragmentada, com enfoque em infraestrutura e embelezamento. As intervenções urbanas são executadas por um Estado controlador, que atende os interesses das elites e do capital e que intervém por meio de uma política sanitaria que não discute a origem dos problemas que se propõe a corrigir. Além disso, de acordo com Monte-Mór (2008), à medida que o capital adentrava o espaço urbano subdesenvolvido, buscava-se, na experiência do mundo desenvolvido, as soluções para os problemas urbanos. Segundo o autor (p.34), “as diversas tendências e correntes, surgidas no centro do sistema capitalista, vão sendo incorporadas ‘tardamente’ pela periferia”.

Algumas das primeiras experiências de planos urbanos no país datam deste período e estabelecem os projetos de novas cidades administrativas, como das capitais Belo Horizonte e Goiânia, que tiveram influência dos preceitos do barroco. Segundo Monte-Mór (2008),

“A característica do traçado é o “tabuleiro de xadrez”, cortado por largas avenidas e amplos espaços abertos, onde se localizam os edifícios monumentais de estilo neoclássico, tão ao gosto da época. A área urbanizada se estende em baixa densidade, sem espaços verdes - à exceção do grande parque urbano obrigatório. Este padrão atinge toda e qualquer expansão urbana daquele período; todavia, as novas cidades planejadas são o seu exemplo mais significativo. (MONTE-MÓR, 2008, p. 34)

A partir dos anos 1930, instala-se no país um processo de industrialização. A Revolução de 1930 marca o fim da hegemonia agrário-exportadora e a conformação inicial da estrutura produtiva de base industrial. Para Oliveira (1981), o processo se deu a partir das bases agrárias arcaicas existentes e da intervenção do Estado, que regulamentou as leis de relação entre trabalho e capital, promoveu tributação diferenciada, incentivos fiscais e juros subsidiados e implantou infraestrutura e empresas estatais. O cerne desse processo estava nas cidades, então sujeitas a uma série de transformações decorrentes da nova configuração socioeconômica.

Uma delas refere-se ao local de moradia dos trabalhadores. Até 1930 as indústrias resolviam a questão da moradia para seus empregados, construindo vilas operárias ou alugando casas, o que permitia o pagamento de baixos salários. O fornecimento da moradia foi viável enquanto a quantidade de força de trabalho era pequena e os custos dos terrenos e da construção baixos. Com a intensificação da industrialização, houve aumento do número de trabalhadores, maior pressão por habitação e valorização dos terrenos. Por outro lado, a acumulação do excedente da força de trabalho na cidade - a composição do chamado exército de reserva - permitiu que o custo da moradia, e também do transporte, fosse transferido para o trabalhador. Assim, ao somar-se o pagamento de baixos salários à retenção especulativa de terrenos nas áreas centrais e aos interesses imobiliários de exploração de novas áreas, tem-se como resultado o surgimento das periferias, definidas por Kowarick (1979) como “aglomerados distantes dos centros, clandestinos ou não, carentes de infra-estrutura, onde passa a residir crescente quantidade de mão-de-obra necessária para fazer girar a máquina econômica”. As cidades assumem uma configuração espacial rarefeita, tensionada à expansão e segregada, refletindo as relações sociais e econômicas. (KOWARICK, 1979)

Ao mesmo tempo, cresce a ocupação em favelas e cortiços nas áreas centrais, em função da proximidade aos locais de trabalho e do baixo custo com o transporte. Tanto nas periferias quanto nas ocupações centrais, tem-se um espaço urbano marcado pela posse informal, pela carência de infraestrutura e pela autoconstrução. Sobre esta, Maricato (1979) afirma ser o principal meio de resolução do problema da habitação para a grande maioria da população, construída a partir de trabalho não pago, um supertrabalho, que contribui para a manutenção, ou ainda redução, dos baixos salários. Nesse cenário, Kowarick (1979) reconhece dois processos interligados: o desenvolvimento econômico e a pauperização das

classes trabalhadoras, ou seja, um crescimento econômico apoiado na dilapidação da força de trabalho, sujeita a prolongadas jornadas e difíceis condições urbanas de sobrevivência, condição que o autor denomina de espoliação urbana¹.

Em suma, tem-se uma forte política de desenvolvimento econômico, voltada à estruturação da base industrial e que, portanto, tem as cidades como local de atuação, mas que não é acompanhada de uma política urbana que dê conta de resolver as novas questões impostas pelo processo de industrialização. O Estado, tendo maior interesse nas questões econômicas, pouco se compromete com as demandas da classe trabalhadora ou com a organização da ocupação do solo nas cidades, dando liberdade de ação aos grupos privados. Nos núcleos de ocupação criados pelo setor privado nas periferias, preocupa-se em dotá-los com o mínimo de infraestrutura e serviços urbanos para a reprodução da força de trabalho. Nas áreas mais centrais, desempenha importante papel como dinamizador da especulação e da valorização imobiliária – e consequente expulsão da população pobre para as periferias, utilizando-se de investimentos públicos em serviços de consumo coletivo. (KOWARICK, 1979)

A partir de meados da década de 1950, o país avança para uma segunda etapa de industrialização, com a entrada do capital internacional após a Segunda Guerra Mundial. Com o surto industrial e o crescimento demográfico, as periferias são reproduzidas em escalas e velocidades ainda maiores, em locais cada vez mais distantes. Apesar da crescente demanda por moradia e transporte, o Estado direciona os investimentos públicos e cria novas políticas para atender os interesses do capital, especialmente o industrial automobilístico, o imobiliário e o de construções. (MARICATO, 1979)

É nesse contexto, de entrada efetiva do capitalismo industrial internacional, que, de acordo com Monte-Mór (2008, p.35), “o modelo progressista/racionalista se impôs como a principal influência no movimento urbanístico brasileiro, tendo seu coroamento com a construção de Brasília”. A nova capital no país se tornou símbolo do progresso e modernidade nacionais e se consolidou como a cidade burocrática

¹ Para Kowarick (1982, p.34), espoliação urbana é a somatória de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivos que se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência das classes trabalhadoras e que agudizam ainda mais a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho.

representativa “de um Estado de importância crescente na vida nacional”. (MONTE-MÓR, 2008)

De fato, o modelo racionalista respondia, melhor que qualquer outro, às demandas do momento histórico que vivia o país. No momento em que a racionalidade do planejamento, resultante da influência das missões americanas e dos organismos internacionais, atingia o aparelho do Governo, e em que se estruturava uma “nova burocracia” (Cardoso, 1975) com um papel mediador entre o sistema político clientelístico tradicional e a mobilização direta das massas, principalmente no nível urbano, os conceitos de ordem e progresso do positivismo, implícitos no racionalismo europeu, casavam perfeitamente com as diretrizes políticas vigentes no país. (MONTE-MÓR, 2008, p. 39)

Nas demais cidades, os preceitos do urbanismo modernista/racionalista também foram incorporados, principalmente o entendimento da habitação como célula principal de estruturação urbana, que cumpre a necessidade da burguesia de se isolar da invasão urbana pelo proletariado industrial e que fortalece a propriedade privada em detrimento dos espaços comunitários, restringindo o convívio social nas unidades de vizinhança. No mesmo quadro de referência se estabelecem a ordenação das funções urbanas, a partir do conceito de zoneamento de atividades especializadas, e a organização dos modos de transporte. A intenção era evitar qualquer conflito funcional que pudesse prejudicar a eficiência da cidade. (MONTE-MÓR, 2008)

Apesar das tentativas de ordenamento das cidades brasileiras por meio desses conceitos, os problemas urbanos continuavam a se agravar, acompanhando o intenso processo de urbanização. Segundo Monte-Mór (2008, p.42) “As cidades brasileiras começavam a demandar ações governamentais, visando soluções técnicas e políticas para os problemas sociais e econômicos que se avolumavam”. Diante desse cenário, ganhava relevância o entendimento da necessidade de um planejamento em maior escala, para além do urbanismo.

A partir da preocupação em abordar novos aspectos no planejamento urbano foram elaborados os primeiros planos diretores brasileiros, com base em conceito surgido dos Estados Unidos no início do século XX. De 1939 a 1945 foram elaborados pelo governo do estado do Rio Grande do Sul, 10 planos diretores para cidades gaúchas. A nova concepção de planejamento urbano por meio da elaboração de planos diretores é reforçada com o surgimento, em 1947, do Curso de Urbanismo da Escola de Belas Artes de Porto Alegre. Tem-se assim uma ruptura

com o urbanismo modernista/racionalista, principalmente pela incorporação do conceito de “processo contínuo de planejamento, inserido no contexto político-administrativo como atividade normativa perene, onde o plano representava uma sistematização a médio prazo dos objetivos a serem atingidos a partir de ações de curto prazo”. (MONTE-MÓR, 2008, p. 43)

Além do entendimento de planejamento como processo e da preocupação com a implantação gradual e efetiva das ações, estes planos avançaram na definição do zoneamento das atividades urbanas por tolerância e na preocupação com a ordenação da expansão do tecido urbano, prevendo investimentos viários ou implantação de equipamentos urbanos. O caráter funcional e a técnica urbanística, principalmente a técnica de engenharia dos serviços e infraestrutura urbanos ganharam destaque, mas inseridos num contexto de planejamento. (MONTE-MÓR, 2008)

Assim, o problema urbano se deslocava da pré-concepção ideológico-formal do espaço, segundo uma análise funcional do organismo ou instrumento “cidade”, para uma visão da aglomeração urbana centrada na idéia de resolução técnica dos serviços de consumo coletivo que o Estado era crescentemente chamado a assumir, aliada à tentativa de “ordenação” do espaço em expansão pela localização de investimentos indutores e legislação apropriada ao controle social. (MONTE-MÓR, 2008, p. 43)

A partir de então, foram sendo desenvolvidos estudos e planos em outras cidades, agregando novas abordagens, ainda que o foco principal continuasse nos aspectos físicos. Iniciou-se, também, a discussão de conceitos básicos para a participação comunitária nos planos urbanísticos e ampliou-se a noção de planejamento integrado intersetorial, incorporando profissionais de outras especialidades, como sociólogos e economistas, à equipe de arquitetos e engenheiros e introduzindo novas técnicas de pesquisa e análises sobre o fenômeno urbano. Além disso, de acordo com Monte-Mór (2008, p.44), “no início da década de 1960, já estava esboçada a conscientização [...] da necessidade de que o planejamento do desenvolvimento urbano fosse assumido como uma tarefa fundamental do governo num país em intenso processo de industrialização e, conseqüentemente, de urbanização”.

Diante deste cenário, com o objetivo de discutir formas de enfrentamento dos problemas urbanos, principalmente a questão habitacional, foi realizado em 1963 o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, no Hotel Quitandinha, em

Petrópolis. Discutiu-se a necessidade de uma atuação estatal efetiva e integrada por parte do estado, por meio da regulação do uso do solo urbano, das construções, bem como de investimentos setoriais, em torno do conceito de “reforma urbana”. Um dos resultados do Seminário foi a elaboração de proposta de lei de criação de um órgão nacional responsável pela promoção do desenvolvimento urbano no país, a Superintendência de Urbanização – SUPURB. A proposta de lei, todavia, não foi aprovada, mas permitiu o amadurecimento acerca da necessidade de criação de órgão específico. (MONTE-MÓR, 2008)

Com a instalação do governo militar, a partir de 1964, em meio a tensões sociopolíticas decorrentes da ruptura do pacto social populista e do processo de contenção salarial e concentração de renda e num contexto de crise econômica, segundo Monte-Mór (2008, p.45) “a ação do Estado modificar-se-ia radicalmente, culminando na institucionalização do planejamento urbano”. Além disso, para a sobrevivência política do governo militar era necessário, de acordo com Bolaffi (1979) “formular projetos capazes de conservar o apoio das massas populares, compensando-as psicologicamente pelas pressões às quais vinham sendo submetidas pela política de contenção salarial. Para tanto, nada melhor do que a casa própria”.

Assim, foram criados, já em 1964, o Sistema Financeiro de Habitação – SFH e o Banco Nacional da Habitação – BNH, com o objetivo oficial de redução do déficit habitacional. O BNH funcionou como órgão centralizador e operador de recursos provindos da poupança compulsória dos trabalhadores (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço- FGTS, desconto salarial de 8%), e da poupança voluntária (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE), repassando-os para os agentes privados resolverem a produção habitacional. No mesmo ano ainda foi instituído o Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado (SNPLI) e criado o Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado (FIPLAN), também contando com recursos do FGTS. O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) foi nomeado o órgão gestor do Fundo e coordenador central do Sistema. Tem-se dessa forma o início do processo de institucionalização do planejamento no país. (MONTE-MÓR, 2008)

Em 1967 foi publicado o Plano Decenal, primeiro planejamento de longo prazo para o Brasil, que traçou algumas orientações para a política urbana do país. O Plano abordou questões como custos de urbanização, densidades urbanas e

zonas periféricas, destacou a necessidade de estudos das questões urbanas nas diversas escalas (local, micro e macrorregional) bem como de processos de análise e avaliação das ações de planejamento, e reforçou a importância da organização do espaço urbano, da modernização das administrações municipais e da participação efetiva da população. (MONTE-MÓR, 2008)

Porém, o que se verificou foi o conflito entre o discurso do Plano Decenal e a ação efetiva do governo federal. Enquanto o Plano Decenal reforçava a ideia de descentralização urbana e crescimento equilibrado das cidades, o modelo econômico vigente desde 1964 se apoiava na intensificação da industrialização e, também, na concentração da urbanização.

Os objetivos principais perseguidos pelo governo encontravam nas cidades grandes o meio propício à sua consecução, na medida em que estas permitiam maior rentabilidade ao capital investido, pelas condições de economias externas que oferecem mercado e mão-de-obra semi-especializada, e se prestavam mais à estratégia de concentração de renda, através de poupança e compressão salarial, para gerar novos investimentos. (MONTE-MÓR, 2008, p.48)

Embora o Plano Decenal procurasse estabelecer algumas diretrizes para as políticas habitacional e urbana, o BNH e o SERFHAU tomaram caminhos diversos em suas ações quanto ao desenvolvimento urbano. A atuação do BNH refletiu mais na dinamização da economia, mobilizando principalmente a indústria da construção civil e a de materiais de construção, destinando recursos para habitação da classe média e para obras de infraestrutura, do que na redução do déficit habitacional. Este, colocado por Bolaffi (1979) como um falso problema. Ademais, conforme destaca Monte-Mór (2008),

o estímulo à construção privada das classes médias e altas, possibilitado pelos recursos do SBPE, promove o adensamento da área central e favorece o processo de especulação imobiliária, transformando o imóvel (e o próprio solo urbano) em mercadoria a ser comercializada no mercado segundo a lógica de maximização do lucro. (MONTE-MÓR, 2008, p. 49)

A primeira política habitacional brasileira, portanto, não cumpriu efetivamente seu papel: habitação e infraestrutura foram entendidas como mercadorias e a única forma prevista para acesso à moradia foi a casa própria. As condições de financiamento não permitiram o atendimento da população mais carente e a classe trabalhadora continuou seu esforço com a autoconstrução. Além disso, o espaço

urbano não foi considerado no momento de definição da política, ficando evidente o descolamento das questões urbana e habitacional, o que refletiu em conjuntos habitacionais precários, afastados dos centros das cidades, localizados em locais desprovidos de infraestrutura urbana e serviços públicos, reforçando a periferização iniciada nos anos 1930. (BOLAFFI, 1979; MARICATO, 1979)

De outro modo, o SERFHAU, em acordo ao SNPLI, buscava a interdisciplinaridade no entendimento e enfrentamento da problemática urbana, prezando pelo “planejamento urbano integrado”, em contraposição à desarticulação encontrada nos planos urbanísticos até então produzidos. Considerando a limitada estrutura das administrações municipais, o SERFHAU, assim como o BNH, também se apoiou na empresa privada, financiando recursos para que os municípios contratasse empresas consultoras para elaboração dos planos integrados. Estes seguiam metodologia definida pelo SERFHAU, propondo ações nos setores físico-territorial, econômico, social e institucional-administrativo. (MONTE-MÓR, 2008)

O SNPLI também tinha como objetivo fortalecer os municípios e montar um sistema de planejamento urbano da micro para a macroescala, buscando atrelar o desenvolvimento integrado local aos grandes objetivos nacionais. Dessa forma, além da elaboração dos planos integrados, procurava-se promover e financiar a organização administrativa e o planejamento municipal. A atuação do SERFHAU refletiu no conhecimento mais aprofundado e sistematizado dos problemas urbanos e num avanço metodológico acerca de como identificá-los e enfrentá-los, tendo como resultado planos bem elaborados, contendo diagnósticos, proposições e projetos específicos, mesmo que sob críticas quanto ao seu caráter normativo e à ênfase dada aos aspectos urbanísticos. Repercutiu também em aprimoramento das administrações locais, que passaram a ter algum controle administrativo e a adquirir alguma independência financeira, em função da implantação de cadastros técnicos municipais, com consequente aumento da receita. (MONTE-MÓR, 2008)

Contudo, o fortalecimento das administrações locais ia contra o conjunto do sistema político-econômico, que se pautava por intensa centralidade de decisão e por uma postura autoritária. Os planos geravam expectativas de investimentos que não podiam ser arcadas pelos próprios municípios e que tampouco estavam previstas nas decisões orçamentárias em nível federal. Os mesmos passaram a refletir as contradições do sistema, principalmente a fragilidade municipal no contexto nacional centralizador. O conflito entre a atuação do SERFHAU e a política

econômica nacional produzia, de acordo com Monte-Mór (2008), planos natimortos, e, como consequência, aos poucos, o órgão foi se enfraquecendo, até se transformar numa carteira do BNH.

Talvez por insistir em atuar contra a corrente centralizadora, poder-se-ia dizer que o SERFHAU apenas camuflou os principais problemas urbanos do país. Ao se dirigir ao município, quando a decisão de investimentos era cada vez mais centralizada; ao trabalhar principalmente com centros pequenos e médios, quando o capital e os grandes movimentos migratórios se dirigiam para as metrópoles; ao se preocupar quase que apenas com a feitura dos planos, quando os problemas urgentes exigiam investimentos imediatos e objetivos; ao não conseguir a liderança real da intervenção do Estado no espaço urbano, ficando à margem dos grandes investimentos feitos pelo BNH nas cidades brasileiras, o SERFHAU veio decretando seu suicídio como organismo central da política urbana brasileira. (MONTE-MÓR, 2008, p. 55)

No decorrer dos anos 1970, cada vez mais os planos e ações em nível federal se distanciaram da ótica integradora que criou o SNPLI e que orientou as ações do SERFHAU. O Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo, de 1970, trouxe um capítulo sobre o desenvolvimento regional e urbano, propondo projetos prioritários, porém limitando a discussão urbana em nível nacional a um enfoque setorial e pontual, sendo reforçada a perspectiva centralizadora do governo. Já o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) 1972-1974, não dedicou parte específica para tratar do desenvolvimento urbano e regional, uma vez que esse tema passou a ser visto como elemento integrante das diretrizes econômicas de desenvolvimento nacional. Como exemplo, uma das estratégias previstas para o desenvolvimento e a consolidação da região “Centro-Sul” era a institucionalização das regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro, objetivando a integração de ações nas três esferas de governo. O tema da metropolização, inclusive, estava em destaque naquele momento. A proposta para sua institucionalização, como parte de uma diretriz de desenvolvimento nacional, demonstrava a importância crescente das cidades no contexto econômico do país, extrapolando questões locais.

[...] no novo contexto não há lugar para a preocupação local. Cada vez mais, a cidade é uma preocupação que transcende os interesses da comunidade municipal e ganha as esferas do interesse de segurança e desenvolvimento nacionais. (MONTE-MÓR, 2008, p. 59)

Diante disso e considerando o agravamento dos problemas urbanos, o II PND (1975-1979) trouxe uma nova perspectiva, distinta daquela praticada pelo

SERFHAU, ao procurar estabelecer, segundo Monte-Mór (2008, p.60), “uma definição macroespacial de política urbana nacional”, em acordo ao sistema político e econômico vigente, portanto centralizadora e autoritária. Para assumir a coordenação dessa política, foi criada em 1974 a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), como um comitê interministerial. A ligação direta à Secretaria de Planejamento da Presidência da República e a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU) deram alguma autonomia ao órgão, mas não foram suficientes para fortalecê-lo institucionalmente como coordenador das ações do Estado nas cidades. Em uma segunda tentativa foi criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), 1979, que passou a ser vinculado ao Ministério do Interior, para suceder à CNPU.

No mesmo ano de 1979 tem-se o início da abertura política e do processo de redemocratização no país. Neste processo, a partir da mobilização de movimentos populares, sindicatos, associações profissionais e acadêmicas e ONGs, foi retomada a discussão da reforma urbana, iniciada na década de 1960, cujo ideário pode ser sintetizado, de acordo com Maricato (2007), no direito à cidade, especialmente aos excluídos territorialmente. A reforma urbana, colocada em novas bases, é segundo Ribeiro (1990) “o conjunto de processos sociais e institucionais que, expressando ideais de justiça social no espaço urbano, adquiriram visibilidade pública, no país, a partir dos momentos que antecederam a instalação da Assembleia Nacional Constituinte. ”

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) foi responsável pela elaboração e apresentação de uma emenda popular à Constituição Federal, durante o processo constituinte, que propôs medidas de combate à especulação imobiliária, o reconhecimento dos assentamentos informais e sua integração à cidade, a constituição de espaços participativos de escuta, pactuação, elaboração e controle social sobre as políticas urbanas. A emenda popular pela Reforma Urbana apoiou-se no princípio básico da função social da cidade e posicionou-se contrariamente à absoluta hegemonia da propriedade privada do solo urbano, aos processos de privatização de equipamentos e serviços urbanos, ao recuo da esfera pública no direcionamento do crescimento urbano, aos processos de repressão de luta popular, aos processos de especulação da terra urbana e à falta de visibilidade das políticas urbanas. (RIBEIRO, 1990)

A emenda encontrou diversas barreiras ao longo da sua tramitação, seja pela dificuldade de acompanhamento contínuo do processo pelas entidades proponentes, pela ainda incipiente consciência política sobre a questão urbana ou pela composição conservadora da Assembleia Legislativa. Os resultados alcançados na Constituição expressam avanços e limitações, uma vez que foram resultado da conciliação de interesses. A função social da cidade foi reconhecida, porém a responsabilidade de sua definição foi repassada aos municípios por meio dos Planos Diretores. Além disso, o detalhamento da política urbana nacional ficou sujeito à regulamentação por meio de projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano e às determinações das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas. (GRAZIA, 1990; RIBEIRO, 1990)

Nesse contexto, deve-se ressaltar que os planos diretores não faziam parte da proposta do MNRU, mas surgiram de um impasse na aprovação de instrumentos de reforma urbana. Guimarães e Abicalli (1990) levantam duas hipóteses sobre o porquê teria sido criada a obrigatoriedade de planos diretores, quando da tramitação da emenda: a primeira, seguindo a visão de cidades caóticas que necessitam de planos para um crescimento ordenado e a segunda, a partir da ideia de que as demandas pela reforma urbana poderiam ser enfraquecidas ou freadas quando deixadas à responsabilidade de uma instância político-administrativa pulverizada - os municípios. Independentemente das hipóteses, os autores destacam que foi dado um papel fundamental ao planejamento urbano na Constituição e que a participação popular se tornou elemento imprescindível.

Uma vez incluídos no texto constitucional, o MNRU incorporou os planos diretores como instrumentos de planejamento, procurando ressignificá-los como instrumentos da reforma urbana. Grazia (1990, p.11), autora que teve papel importante junto ao movimento, afirma na introdução de livro² por ela organizado, que reúne de textos cuja tese central é a busca pela ressignificação dos Planos Diretores como instrumentos de Reforma Urbana após a Constituição Federal de 1988, que “o Plano Diretor é hoje um instrumento constitucional revestido com outra roupagem, com novas características, a partir desses dois elementos [função social

² GRAZIA DE GRAZIA (Org.). **Plano Diretor**: instrumento de reforma urbana. Rio de Janeiro: FASE, 1990. Segundo Grazia, “os autores que se propuseram a escrever nesta publicação comungam com o mesmo objetivo de contribuir, na sua especificidade, no processo de transformar o Plano Diretor num instrumento de luta pela Reforma Urbana”.

da propriedade a participação da sociedade civil na gestão] conquistados pelos setores populares.”.

Coelho (1990) acrescenta que o novo debate sobre os planos diretores não pode se restringir a políticas de reorganização do território ou a discussão específica sobre zoneamento ou códigos. Tampouco tomar como base os planos diretores até então produzidos, cuja visão racionalista dava extrema ênfase à questão técnica, muitas vezes traçando diretrizes gerais que se chocavam com a dinâmica da vida social e econômica das cidades. Segundo o autor “Os planos diretores, apropriados como instrumentos da luta pela reforma urbana, devem criar as condições para que os cidadãos tenham seus direitos garantidos em qualquer lugar da cidade.” (COELHO, 1990)

A esse respeito, Ribeiro (1990) afirma ser importante reconhecer a cidade como espaço de conflito, devendo os planos diretores serem entendidos como possíveis contratos sociais, cuja duração está subordinada à dinâmica da vida política. Esta noção implica a existência de fóruns e canais de negociação, para manifestação política dos interesses em jogo na disputa da cidade.

Durante a vacância de regulamentação da política urbana, alguns municípios elaboraram seus planos diretores, procurando transformar aqueles até então existentes, incluindo diretrizes para a garantia da função social da cidade. No mesmo período, foram eleitas algumas administrações locais preocupadas com políticas redistributivas e de ampliação da cidadania, as chamadas gestões “democrático-populares”. Esses modelos locais implicaram em uma revisão conceitual e metodológica do marco do planejamento e regulação urbanísticos, especialmente depois que o capítulo de política urbana da então promulgada Constituição estabeleceu os planos diretores como instrumentos básicos do planejamento municipal. (ROLNIK, 2015)

[...] nesse período de mais de uma década, vários municípios, quando governados por mandatos progressistas, como Santo André, Diadema, São Paulo, Recife, Belo Horizonte, Porto Alegre, entre outros, passaram a elaborar e implementar, antes mesmo da regulamentação definitiva do Estatuto, muitos dos instrumentos urbanísticos necessários à melhoria das condições de vida das populações urbanas de mais baixa renda. Muito embora não fosse esta tarefa fácil, não só pela fragilidade jurídica de instrumentos ainda carentes de regulamentação, mas também pela dificuldade política de se enfrentar, no Brasil, estruturas de hegemonia das elites com séculos de história. (FERREIRA, 2007)

A década de 1990 também é o período em que os municípios passam, progressivamente, a figurar com maior protagonismo no cenário federal, num processo de descentralização federativa, de fortalecimento e de maior autonomia dos poderes locais, em concordância com o estipulado pela Constituição Federal. Paralelamente a isso, as cidades passam a absorver, segundo Rolnik (2009, p. 31), “os efeitos das reformas macroeconômicas de caráter liberal iniciadas nos anos 90 e que incidiram tanto sobre a economia das cidades, gerando desemprego e radicalizando as assimetrias econômicas e sociais já existentes anteriormente, como sobre a capacidade dos governos e atores sociais de enfrentá-las.” Além disso, ganham destaque as discussões e ações no sentido de uma reforma de Estado, compreendendo a sua modernização e redução e também a privatização de políticas públicas.

Em 2001, treze anos após a promulgação da Constituição, os artigos referentes à política urbana foram regulamentados pela Lei nº10.257/2001, o Estatuto da Cidade, “instituinte as diretrizes e instrumentos de cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, do direito à cidade e de democratização de sua gestão.” (ROLNIK, 2009, p.34)

A criação do MCidades, no ano de 2003, ofereceu as condições, por meio da instituição de um órgão administrativo, para o cumprimento da competência outorgada à União pela Constituição. Em sua gênese, o ministério tinha como atribuição principal formular a política urbana em nível nacional e fornecer apoio técnico e financeiro aos governos locais, integrando as políticas federais de habitação, saneamento e transportes, que historicamente tinham sido tratados em diferentes ministérios e secretarias. (MARICATO, 2014; ROLNIK, 2015)

O objetivo, [...], era instituir uma instância governamental encarregada de formular uma nova política urbana no país, a partir de processos participativos e da integração das políticas públicas setoriais – habitação, saneamento, política fundiária, mobilidade urbana – orientadas por princípios comuns, como a reforma urbana, o direito à cidade, o rompimento da segregação socioterritorial, a inclusão social e universalização dos serviços urbanos básicos. (BONDUKI, 2013)

De acordo com Maricato (2007), a estrutura do Ministério baseou-se “nos três principais problemas sociais que afetam as populações urbanas e que estão relacionados ao território: a moradia, o saneamento ambiental (água, esgoto, drenagem e coleta e destinação de resíduos sólidos) e as questões do transporte da

população urbana - mobilidade e trânsito". Ainda, como outra questão de relevância, criou-se uma secretaria responsável por programas especiais, com o objetivo de "fornecer diretrizes e orientação para governos municipais e metropolitanos para por em prática programas urbanos integrados que respondessem a problemas específicos, comuns e frequentes nas cidades de todo o território nacional". (MARICATO, 2014, p.37).

Assim, a organização administrativa do MCidades ficou delineada da seguinte forma: Gabinete do Ministro, Secretaria Executiva, responsável pela coordenação técnica da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano– PNDU, Secretaria Nacional de Habitação, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana e Secretaria Nacional de Programas Urbanos. (BRASIL, 2003)

Esta última também recebeu a competência de "coordenar, acompanhar e avaliar a implementação dos instrumentos e programas de apoio à gestão, ao planejamento e ao manejo do solo urbano", sendo responsável pela mobilização e capacitação dos municípios, inclusive com a disponibilização de recursos, para dotar os mesmos de capacidades técnicas e institucionais para implantação da política urbana. (BRASIL, 2003; SANTOS JUNIOR, SILVA E SANT'ANA, 2011)

Tendo em vista as dificuldades enfrentadas pelos municípios brasileiros, o Ministério das Cidades, passou a incentivar a construção de uma nova cultura de planejamento urbano no país e a fortalecer o apoio ao planejamento urbano dos municípios. Tal apoio é oportuno e necessário, pois embora o planejamento e a gestão territorial sejam de competência local, os municípios não estão plenamente preparados para exercer essa tarefa, visto que os problemas urbanos são de difícil solução, requerendo o apoio do Governo Federal e também dos Estados. (SANTOS JUNIOR, SILVA E SANT'ANA, 2011, p.15)

Como uma das primeiras ações nesse sentido, foi instituído um programa de apoio para a elaboração dos planos diretores e implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, com o objetivo de disseminar os novos conteúdos e métodos que o plano diretor deveria incorporar, a partir do marco legal posto. Os municípios promoveram, a partir de então, diversos espaços de discussão do planejamento urbano, através de conferências, conselhos e audiências. (ROLNIK, 2015)

Nesse sentido, é importante destacar a realização das Conferências Nacionais das Cidades, a primeira delas em 2003, e o seu desdobramento em conferências estaduais e municipais, bem como a instituição do Conselho Nacional

das Cidades. De acordo com Decreto Federal nº 5.790, de 25 de maio de 2006, o Conselho das Cidades, é “órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, tem por finalidade estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução”, em especial as políticas de gestão do solo urbano, de habitação, de saneamento ambiental, de mobilidade e transporte urbano. (BRASIL, 2006; ROLNIK, 2015)

Além disso, a criação das Secretarias Nacionais específicas para as políticas setoriais de desenvolvimento urbano trouxe novamente à discussão essas temáticas que estavam carentes de programas e recursos específicos. Segundo Maricato (2014), houve uma retomada nos investimentos em habitação e saneamento, após cerca de 25 anos sem a devida atenção da administração federal.

Também foram aprovados importantes marcos regulatórios das políticas setoriais, como o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, a Política Nacional de Saneamento Básico e, mais recentemente, a Política Nacional de Mobilidade Urbana, que exigem a elaboração de planos municipais setoriais, integrados ao Plano Diretor e criação de órgãos reguladores ou de controle social como condicionantes ao recebimento de recursos federais.

Como grande investidor em obras urbanas, o executivo federal tem a chance de impor alguma regulação, como são os casos da exigência de planos municipais – urbanísticos, de saneamento, de habitação, de transporte - e também preconizam algumas leis federais ou alguns programas de investimento. Mas, nunca é demais repetir, não é por falta de planos e leis que as cidades no Brasil estão como estão. (MARICATO, 2014, p. 53)

Para Maricato (2014, p.58), que coordenou a equipe do MCidades nos anos iniciais de sua criação, “O rompimento do corporativismo das políticas setoriais de saneamento, transporte e habitação, não era simples, já que toda a formação universitária e profissional aponta para a especialização ou fragmentação dos saberes práticos e teóricos”. A autora considera ainda, como desafio à formulação dessas políticas, que “Cada política setorial constitui um universo em si mesma”. (MARICATO, 2014, p.57 - 58)

Para a política habitacional, a criação do MCidades representou a retomada da formulação diretrizes, programas e ações, bem como de investimentos para a habitação de interesse social, que, de acordo com diversos autores, passou

por uma inércia de iniciativas governamentais desde a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1986. Segundo Cardoso e Aragão (2013, p. 17), “Entre 1986 e 1994 vários órgãos se sucederam na gestão da política habitacional no governo federal, como evidência de forte instabilidade política e institucional que se estendeu até a criação do Ministério das Cidades, em 2003.” Em suas primeiras ações em relação à política habitacional, o MCidades, passou a ser responsável pela gestão e implementação de programas já existentes como o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), criado em 2001, e o Programa Social de Habitação (PSH). (MARICATO, 2014; ROLNIK 2015; PULHEZ, 2012; CARDOSO e ARAGÃO, 2013)

O Ministério também foi incumbido da elaboração da Política Nacional de Habitação (PNH), do Plano Nacional da Habitação (PlanHab) e da implantação e consolidação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). A PNH³, publicada em 2004, porém não transformada em lei, visava “promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, contribuindo, assim, para a inclusão social” (BRASIL, 2004, p. 29).

Entre os princípios ali dispostos, destacam-se o direito à moradia como direito social, moradia digna como vetor de inclusão social, função social da propriedade urbana, questão social como política de Estado, gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da sociedade e articulação com as demais políticas sociais e ambientais. (PULHEZ, 2012)

Diante do exposto, é possível perceber um incentivo ao planejamento urbano a partir da criação do Ministério das Cidades, seja em função dos programas de capacitação para formulação dos planos diretores municipais, da instituição do Conselho Nacional das Cidades, da realização das Conferências Nacionais das Cidades, da criação de secretarias específicas para tratar das políticas setoriais ou da aprovação dos marcos regulatórios dessas políticas. Infere-se também a ênfase dada ao planejamento, promovido pelo Estado, como principal meio de enfrentamento dos problemas das cidades, o que, consequentemente, demanda

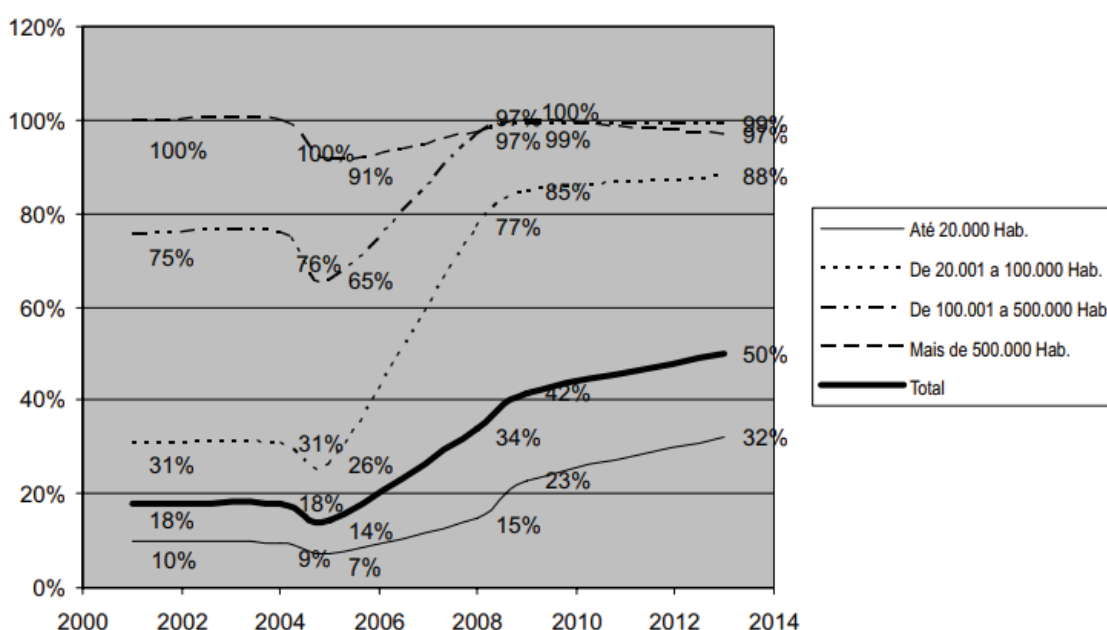
³Não será analisada nessa pesquisa a PNH, uma vez que o objetivo da pesquisa é verificar a influência das exigências legais a nível federal no planejamento urbano dos municípios e, no caso da habitação, as obrigаторiedades para acesso aos recursos federais estão disciplinados na lei que institui o SNHIS, como se verá adiante.

aprimoramento das estruturas institucionais nos municípios. Nesse sentido, para Maricato (2007), os avanços da política urbana desde a Constituição de 1988 “tem, talvez, um acento demasiadamente jurdicista e institucional”.

A obrigatoriedade da elaboração dos planos diretores para a parcela de municípios mais urbanizada do país no prazo de 5 anos a partir da aprovação do Estatuto da Cidade - após alterado para a data de 30 de junho de 2008 - juntamente com as campanhas promovidas pelo MCidades, levou a um boom de elaboração dos mesmos no país.

Segundo Faria (2016), a partir da análise dos dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais, elaborada pelo IBGE, de diversos anos, 14% dos 5.570 municípios brasileiros declararam possuir plano diretor em 2005. Já em 2009, a relação aumentou para 42% dos municípios, conforme pode-se verificar na FIGURA 3, representando um aumento de 288%. Ainda, de acordo com o autor, “Em 2013, 90% dos municípios com mais de vinte mil habitantes informavam possuir planos diretores e outros 6% informavam que o tinha em elaboração”. (FARIA, 2016, p.319-320)

FIGURA 3 – EVOLUÇÃO DO PERCENTUAL DE MUNICÍPIOS POR CLASSE DE TAMANHO DA POPULAÇÃO QUE INFORMARAM POSSUIR PLANO DIRETOR POR ANO DE PESQUISA



FONTE: FARIA (2016)

Em 2008, na proximidade de o Estatuto da Cidade completar seu primeiro decênio, o Ministério das Cidades constituiu a Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos, buscando traçar um panorama do planejamento urbano brasileiro a partir da avaliação do conteúdo dos planos diretores em 526 municípios, em todos os estados do país.

Alguns dos resultados da avaliação, aqui apresentados de maneira sintética, foram: i) houve um esforço em incluir nos planos a nova concepção de planejamento e os novos fundamentos da política urbana instaurados pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade; ii) há uma ênfase nos temas relacionados ao zoneamento, à gestão do uso do solo, do sistema viário, da habitação e do patrimônio histórico, e uma tímida abordagem de temas relacionados ao saneamento ambiental e à mobilidade urbana; iii) houve incorporação dos instrumentos de planejamento, porém sem detalhamentos que permitissem a sua autoaplicabilidade e; iv) constatou-se precariedade no reatamento territorial de diretrizes e instrumentos. Além disso, a avaliação indicou que as políticas urbanas setoriais ou foram tratadas de maneira breve nos planos diretores, ou foram remetidas a planos setoriais. (SANTOS JUNIOR, MONTANDON, 2011)

Ainda que seja um avanço a aprovação dos marcos regulatórios dessas políticas, prevendo a integração junto às demais políticas urbanas e ambientais, há um abismo entre a aprovação e execução, predominando no cenário atual os planos que aguardam regulamentações, e compatibilizações com as demais legislações como, por exemplo, os PD's com os códigos de parcelamento e lei de uso e ocupação do solo, ou os PLHIS com a demarcação de ZEIS, entre outras situações. (EMILIANO, 2015, p.6)

Passados mais de 10 anos da criação do MCidades, após alterações na conjuntura política e econômica no país e depois de diversas trocas de gestão no MCidades, a Casa Civil, órgão diretamente ligado à Presidência da República, passou a assumir um papel central na elaboração e gestão das políticas de maior impacto nacional, como o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV, reduzindo o protagonismo do MCidades. Este tornou-se mais um agente de gerenciamento obras, financiadas pela Caixa Econômica Federal, “que entretanto guardam pouca coerência entre si ou com uma orientação que defina um adequado e sustentável desenvolvimento urbano ou metropolitano” (MARICATO, 2014, p.38, 52). Isto indica que a política urbana no

âmbito do Ministério das Cidades se orientou progressivamente para o estabelecimento de instrumentos de gestão e planejamento, inscritos em políticas nacionais, ao mesmo tempo em que os investimentos em intervenções urbanas e habitação foram desenvolvidos em programas como PAC e MCMV, ao encargo de outras esferas de governo.

A exposição dos processos até aqui analisados procuram caracterizar como se deu e o que pautou a construção da política urbana brasileira, destacando nesta recuperação histórica a centralidade, ou, o papel principal, dado ao planejamento ao longo do tempo. Além disso, pode-se analisar as permanências e rupturas que resultaram na atual política urbana brasileira.

4 A POLÍTICA URBANA E AS POLÍTICAS SETORIAIS A PARTIR DO ESTATUTO DA CIDADE: IDENTIFICANDO ELEMENTOS E CATEGORIAS DE ANÁLISE

Este capítulo apresenta e problematiza os marcos regulatórios da política urbana e das políticas setoriais de modo a determinar categorias e elementos de análise para avaliar as estruturas de planejamento urbano nos municípios. Para tal, utilizam-se como fontes principais as legislações federais que dispõem sobre a política urbana, de habitação de interesse social, de saneamento básico e de mobilidade urbana. Como produto da discussão apresenta-se um quadro de análise do planejamento urbano, utilizado como ferramenta metodológica ao longo da pesquisa.

4.1 ESTATUTO DA CIDADE

De forma a estruturar a política urbana, o Estatuto da Cidade estabeleceu um conjunto de elementos essenciais, demonstrado na FIGURA 4, para permitir sua aplicação nos três níveis: federal, estadual e municipal. Foram definidos os objetivos e diretrizes, em especial a função social da cidade e da propriedade urbana, a gestão democrática e garantia a cidades sustentáveis, como fundamento para os planos, programas, projetos e ações nas cidades. Como agentes responsáveis pela política urbana, o Estatuto evidencia a União e suas competências, com destaque para a de legislar sobre normas de direito urbanístico e instituir diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana. Além disso o Poder Executivo Municipal foi responsabilizado como o agente efetivamente executor da política.

O plano diretor, considerado o instrumento básico da política urbana, mereceu capítulo próprio no Estatuto. A obrigatoriedade de elaboração do plano pelos municípios com mais de 20 mil habitantes foi estendida àqueles integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, de áreas de especial interesse turístico e os inseridos em área de influência de empreendimento ou atividades com significativo impacto ambiental. Definiu-se também prazo para elaboração dos planos, prazo máximo de revisão a cada 10 anos e foram estipuladas punições nos casos de descumprimento da lei. (BRASIL, 2001)

Como elementos estruturantes para operacionalizar a política urbana, foram definidos os planos nacionais, regionais, estaduais e metropolitanos bem como instrumentos de planejamento municipal, em especial:

- a) Plano diretor;
- b) Disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação o solo;
- c) Zoneamento ambiental;
- d) Plano plurianual;
- e) Diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
- f) Gestão orçamentária participativa;
- g) Planos, programas e projetos setoriais;
- h) Planos de desenvolvimento econômico e social.

Foram determinados também institutos tributários e financeiros da política urbana, como o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU, a Contribuição de Melhoria e incentivos e benefícios fiscais e financeiros, além de diversos institutos jurídicos e políticos, também conhecidos como instrumentos urbanísticos: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, direito de preempção, Outorga Onerosa do Direito de Construir e de alteração de uso, transferência do direito de construir, regularização fundiária, entre outros. As finalidades de cada instrumento são distintas - enquanto alguns são ferramentas de ordenamento territorial, outros estão mais relacionados à regularização fundiária e à produção habitacional de interesse social - cabendo aos municípios definir quais são os mais apropriados a suas realidades locais.

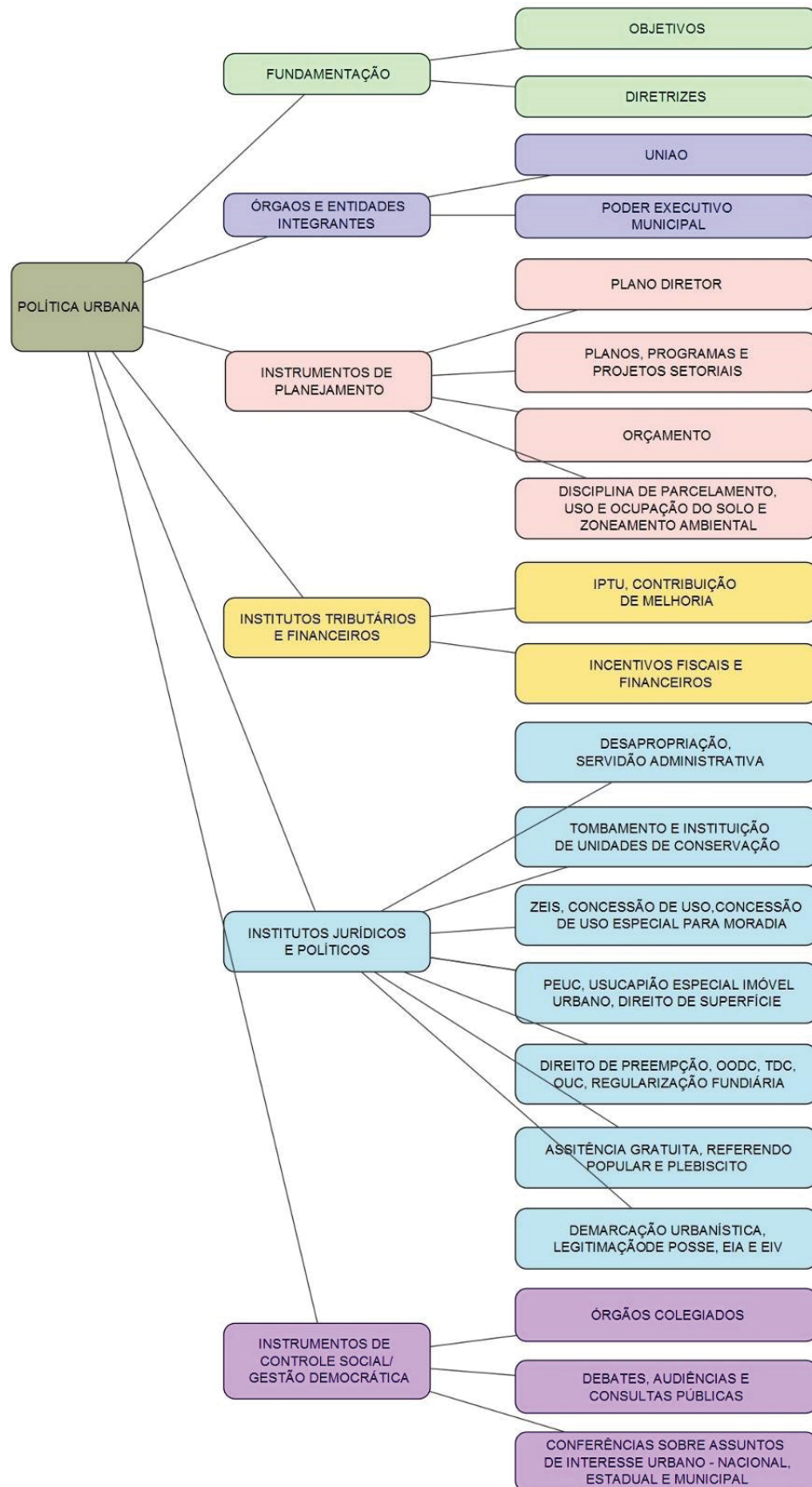
O Estatuto também definiu instrumentos de gestão democrática da cidade: órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal e; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

O plano diretor, considerado o instrumento básico da política urbana, mereceu capítulo próprio no Estatuto. A obrigatoriedade de elaboração do plano pelos municípios com mais de 20 mil habitantes foi estendida àqueles integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, de áreas de especial interesse

turístico e os inseridos em área de influência de empreendimento ou atividades com significativo impacto ambiental⁴. Definiu-se também prazo para elaboração dos planos, prazo máximo de revisão a cada 10 anos e foram estipuladas punições nos casos de descumprimento da lei. (BRASIL, 2001)

4 Em 2012, uma alteração no Estatuto da Cidade também exigiu a obrigatoriedade de elaboração de planos diretores para municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

FIGURA 4 - DIAGRAMA DA ESTRUTURA DA POLÍTICA URBANA CONFORME O ESTATUTO DA CIDADE



FONTE: ELABORADO PELA AUTORA

4.2 SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

O SNHIS, parte do Sistema Nacional de Habitação (SNH), foi instituído pela Lei Federal 11.124, de 16 de junho de 2005, originada de um projeto de lei de iniciativa popular que tramitou mais de 10 anos no Congresso Nacional. A estrutura síntese do SNHIS está representada na FIGURA 5.

A mesma lei também criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e instituiu o Conselho Gestor do FNHIS. Foram definidos os objetivos, princípios e diretrizes do sistema, dos quais destaca-se o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável, prioridade para planos, programas e projetos habitacionais para a população de menor renda e compatibilidade e integração das políticas habitacionais federal, estadual e municipal, bem como das demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano. (BRASIL, 2005)

A Lei definiu os órgãos e entidades integrantes do sistema, bem como suas atribuições: o Ministério das Cidades como o órgão central e coordenador das ações do SNHIS, a Caixa Econômica Federal – CEF como agente operador do FNHIS, órgãos da administração nas três esferas de governo relacionados à habitação e agentes financeiros autorizados. Como integrantes do SHNIS, mas também como agentes de controle social, foram elencados o Conselho Gestor do FNHIS, responsável por estabelecer diretrizes e critérios de alocação dos recursos do fundo respeitadas as definições da Política e do Plano Nacional de Habitação estabelecidos pelo MCidades, o Conselho das Cidades, os conselhos estaduais e municipais com atribuições relativas às questões urbanas e habitacionais e entidades com atividades na área habitacionais, como fundações, sindicatos, cooperativas habitacionais, associações comunitárias entre outros agentes. (BRASIL, 2005)

O FNHIS é uma das fontes de recursos do SNHIS, juntamente com o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, e tem como objetivo gerenciar recursos orçamentários destinados a políticas habitacionais para a população de menor renda. A lei estabelece as condições de aplicação dos recursos do fundo, e, para a aplicação descentralizada por intermédio dos estados e municípios, estes devem: i) constituir fundo próprio, destinado à implementação da Política de Habitação de Interesse Social e a receber os recursos do FNHIS; ii) conselho gestor com representação dos segmentos sociais

ligados ao setor habitacional; iii) apresentar Plano Habitacional de Interesse Social; iv) firmar termo de adesão ao SNHIS; v) elaborar relatórios de gestão e; vi) atender os critérios para concessão de subsídios.

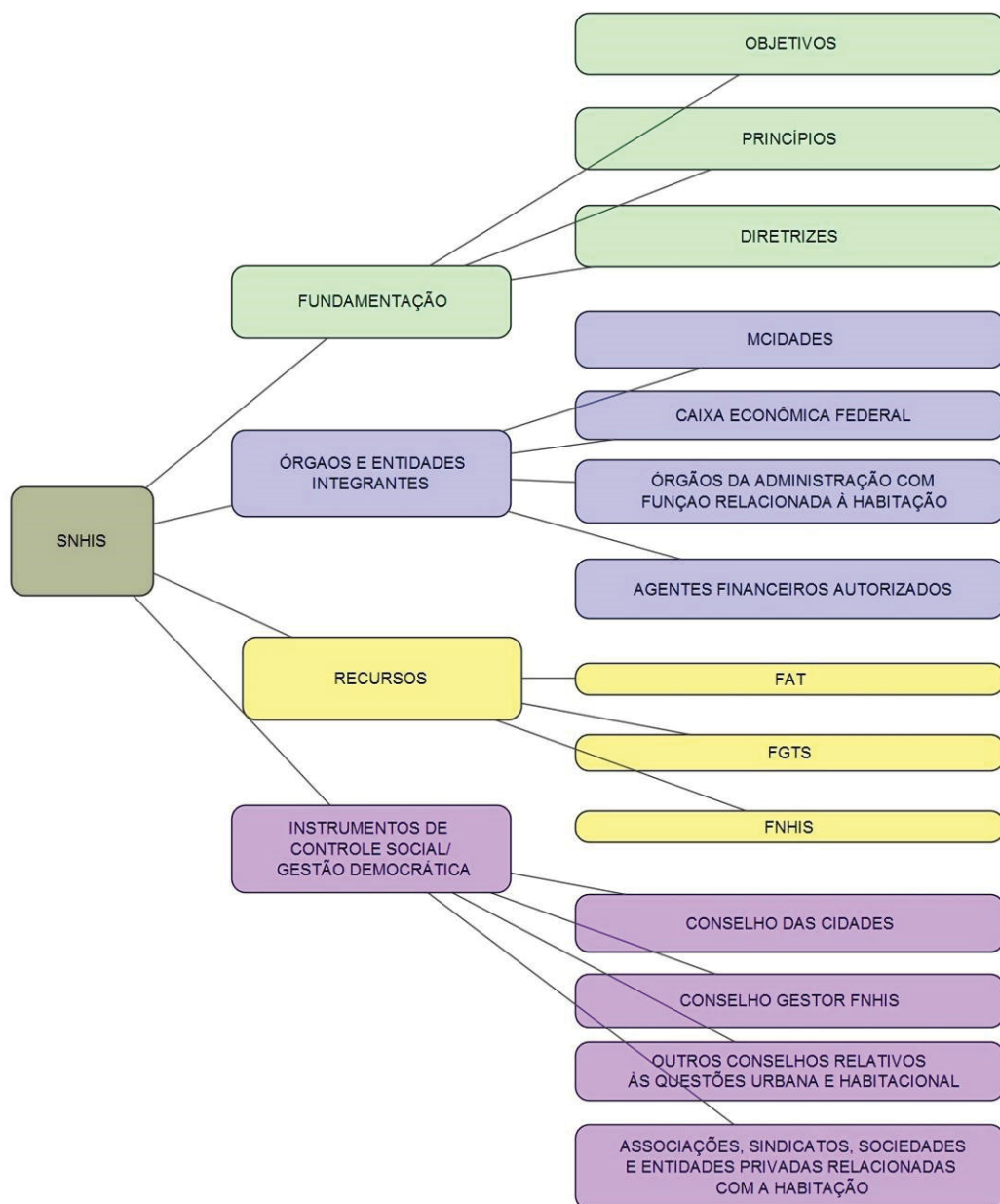
Após a publicação da lei, durante a segunda Conferência Nacional das Cidades em 2005, foram realizadas eleições para a composição do Conselho Gestor do FNNHIS e definidos prazos para a implantação do sistema nos estados e municípios. (PULHEZ, 2012)

À semelhança da campanha dos planos diretores, o MCidades passou a promover campanhas para a elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), uma das condições a serem atendidas pelos municípios para acesso aos recursos do SNHIS, disponibilizando apoio técnico e financeiro. (CARDOSO e ARAGÃO, 2013)

Para os Planos Locais de Habitação Social, publicação da Secretaria Nacional de Habitação informa que “Diferentemente do Plano Diretor, o PLHIS – conforme legislação e normativos que regem a matéria – não precisa ser instituído por Lei estadual ou municipal, nem aprovado no âmbito das assembleias legislativas ou câmaras municipais.” Apesar disso, deve ser aprovado no âmbito do Conselho Gestor do Fundo Local de HIS ou de outros conselhos similares. (BRASIL, 2014)

Considerando que a PNH foi aprovada em 2004, que a lei que instituiu o SNHIS é de 2005 e que o prazo para elaboração dos planos diretores de acordo com o Estatuto da Cidade era, inicialmente, 2006, após alterado para 2008, nem todos os municípios conseguiram incorporar as diretrizes da política habitacional em seus planos diretores.

FIGURA 5– DIAGRAMA DA LEI 11.124/2005 QUE INSTITUI O SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL



FONTE: ELABORADO PELA AUTORA

4.3 POLÍTICA NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO

A política nacional de saneamento básico tem como seu marco regulatório a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e também é fruto da retomada da temática pelo MCidades (

FIGURA 6). Inicialmente, a lei estabelece os princípios fundamentais para os serviços públicos de saneamento básico, dos quais destacam-se a universalização do acesso, eficiência e sustentabilidade econômica e “articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção de saúde e outras de relevante interesse social”. (BRASIL, 2007)

A lei define como saneamento básico o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de i) abastecimento de água potável; ii) esgotamento sanitário; iii) limpeza urbana, compreendendo coleta, triagem e varrição, e manejo de resíduos sólidos e; iv) drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas. De acordo com Britto (2011) é adotada assim uma definição ampla de saneamento básico, aspecto esse “de grande importância, pois contribui para a construção de uma integração intersetorial no âmbito do planejamento das redes de infraestrutura e serviços”. (BRASIL, 2007; BRITTO, 2011, p.127)

Como agente da Política Federal de Saneamento Básico, à União, sob a coordenação do MCidades, cabe a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico, a instituição do Sistema Nacional de Informações de Saneamento Básico (SINISA), a destinação de recursos financeiros para programas e projetos, entre outras atribuições. Também são importantes agentes os titulares dos serviços públicos de saneamento básico, que devem elaborar os planos de saneamento básico, prestar diretamente ou delegar os serviços de saneamento, definindo o ente responsável pela regulação e fiscalização dos mesmos.

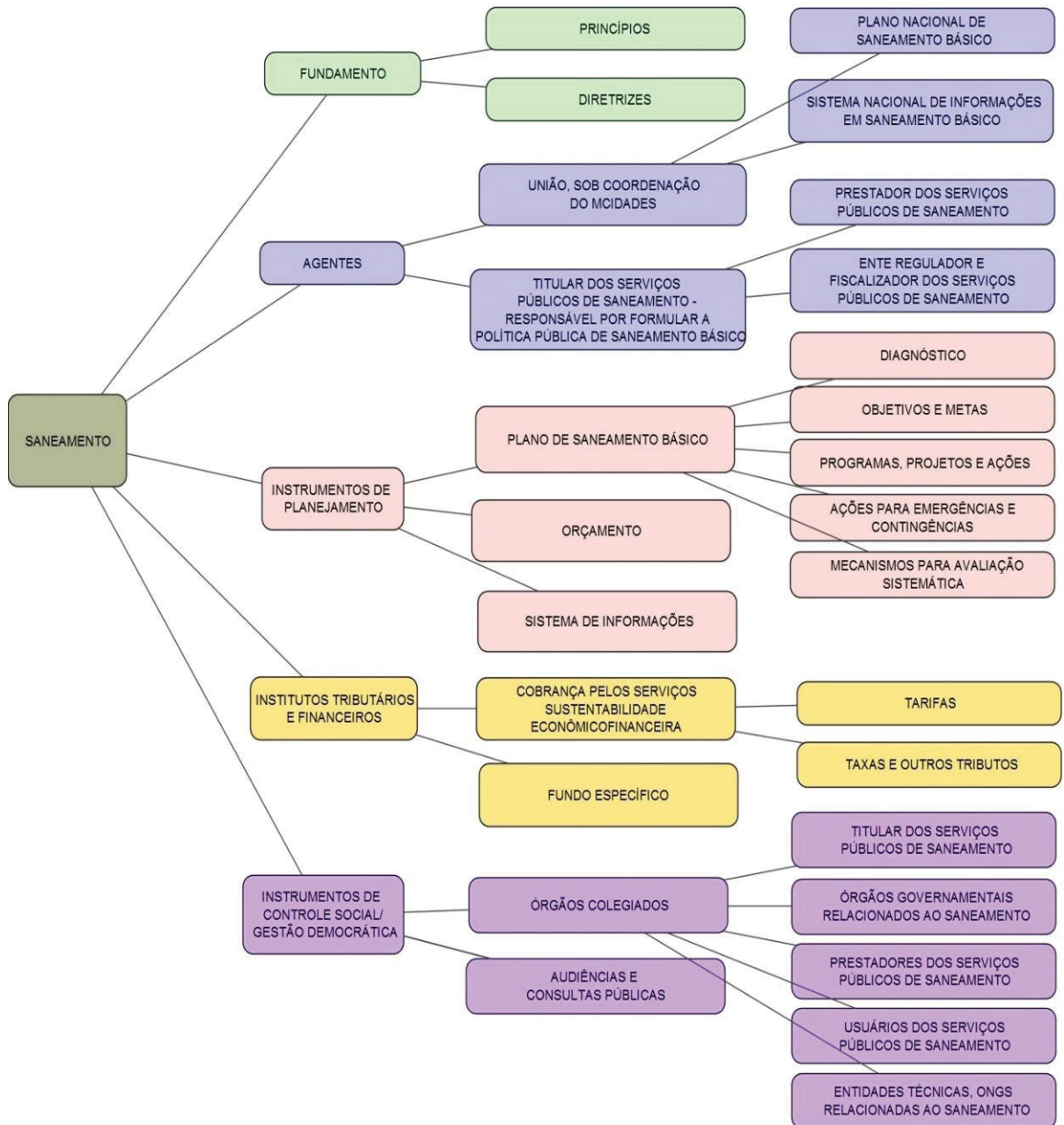
O instrumento básico previsto é o Plano de Saneamento Básico, de responsabilidade dos titulares dos serviços, sendo uma das condições obrigatórias para a validade de contratos de prestação de serviços de saneamento básico. Outros condicionantes são a existência de estudo que comprove a viabilidade técnica e econômico-financeira na prestação dos serviços, nos termos do plano de saneamento, compatibilidade dos planos de investimentos e projetos com o que estabelece o plano e a realização de audiências e consultas públicas. Especificamente sobre os planos de saneamento básico, a lei define que esses devem ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas onde estiverem inseridos e estipula o prazo máximo não superior a quatro anos para sua revisão, anteriormente à elaboração do Plano Plurianual. (BRASIL, 2007)

Considerando a necessidade de se assegurar a sustentabilidade econômico-financeira, a política prevê a possibilidade de remuneração pela cobrança dos serviços, observando as diretrizes definidas na lei, sendo também possível a adoção de subsídios tarifários e não tarifários para usuários e localidades. A lei também exige o controle social dos serviços públicos de saneamento básico, por meio da instituição de órgãos colegiados consultivos, ou adequação dos existentes, assegurando a representação dos titulares dos serviços, de órgãos governamentais relacionados à temática, dos prestadores dos serviços, dos usuários e de entidades técnicas e organizações da sociedade civil relacionadas ao setor.

A Lei 11.445/07 coloca, assim, novos desafios para os municípios; e o plano municipal e os novos modelos de contrato que regulamentam a delegação da prestação dos serviços dão ao município um papel mais ativo na gestão de serviços de saneamento. (BRITTO, 2011, p. 128)

No caso dos Planos Municipais de Saneamento Básico, a lei 11.445/2007 não exige a aprovação por meio de lei municipal, porém a Secretaria Nacional de Saneamento, em documento que aborda o conteúdo mínimo do termo de referência para elaboração do plano, recomenda que “Concluídos os trabalhos de elaboração e aprovação dos Produtos, [...] o PMSB é submetido ao Prefeito Municipal, que uma vez o aprovando, providencia a publicação da Lei ou Decreto de aprovação, cuja minuta compõe um dos produtos.” (BRASIL, 2016)

FIGURA 6 - DIAGRAMA DA POLÍTICA SETORIAL DE SANEAMENTO BÁSICO CONFORME A LEI 11.445/2007



FONTE: ELABORADO PELA AUTORA

4.4 POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA

A Política Nacional de Mobilidade Urbana foi instituída pela Lei nº12.587, de 3 de janeiro de 2012, como instrumento da política de desenvolvimento urbano, com os objetivos de “integração dos diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município” (BRASIL, 2012). A política apresenta inicialmente o Sistema de Mobilidade Urbana, entendido como um instrumento de planejamento da política, e outras definições (FIGURA 7). São apresentados então os princípios, diretrizes e objetivos, dos quais se destacam a acessibilidade universal, a equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público, integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos e a prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado. (BRASIL, 2012)

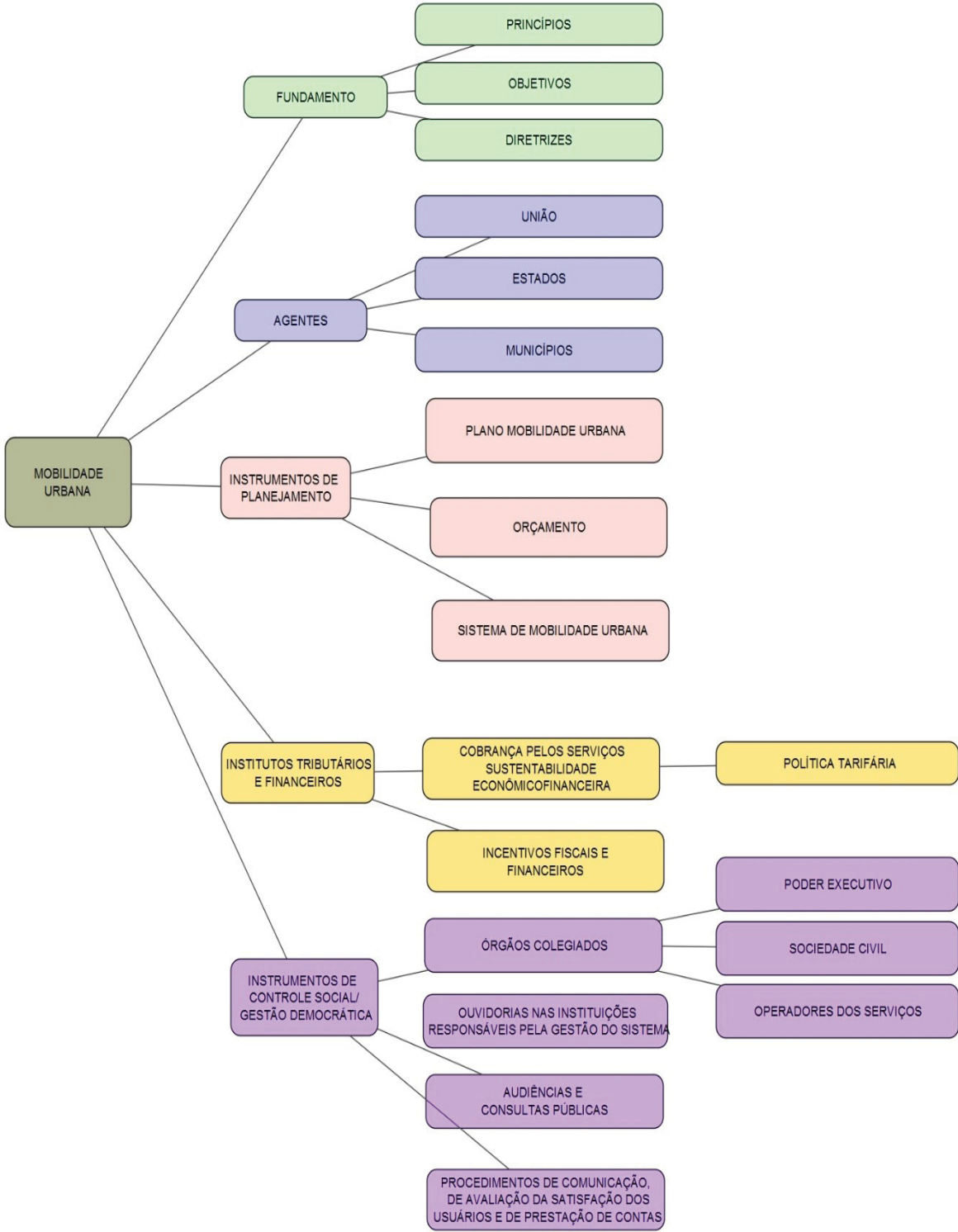
Os órgãos elencados como responsáveis pela execução da política de mobilidade urbana são a União, os Estados e os Municípios, para os quais são definidas atribuições específicas. A União deve prestar assistência técnica e financeira, organizar e divulgar informações sobre o Sistema Nacional de Mobilidade Urbana e prestar, ou delegar, os serviços de transporte público interestadual de caráter urbano. Os estados são incumbidos de prestar, ou delegar, os serviços de transporte público intermunicipal de caráter urbano, propor política tributária específica e de incentivos e garantir a integração de serviços em áreas que ultrapassem os limites municipais. Os municípios são os responsáveis por planejar, executar e avaliar a política, promover a regulamentação e prestar direta ou indiretamente os serviços de transporte urbano e capacitar pessoas e instituições no município. (BRASIL, 2012)

O transporte público coletivo e sua regulação são abordados em capítulo específico, que trata das condições e formas de prestação do serviço, das tarifas de remuneração dos serviços, das tarifas públicas, dos contratos por meio de licitação, entre outros assuntos. Também em capítulo específico são definidos os direitos dos usuários do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana e estimulados como instrumentos de participação da sociedade e controle social: i) órgãos colegiados com a participação de representantes do Poder Executivo, da sociedade civil e dos

operadores dos serviços; ii) ouvidorias nas instituições responsáveis pela gestão do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana ou nos órgãos com atribuições análogas; iii) audiências e consultas públicas e; iv) procedimentos sistemáticos de comunicação, de avaliação da satisfação dos cidadãos e dos usuários e de prestação de contas públicas. (BRASIL, 2012)

A lei 12.857/2012 também não estipula a instituição do Plano de Mobilidade Urbana por meio de lei municipal, mas a Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana recomenda que “Ainda que não obrigatória, a sua institucionalização dentro do Plano Diretor ou mediante projeto de lei específico é altamente recomendada, para consolidar as diretrizes e os instrumentos de sua implementação.” (BRASIL, 2015, p. 228)

FIGURA 7– DIAGRAMA DA POLÍTICA SETORIAL DE MOBILIDADE URBANA CONFORME A LEI 12.587/2012



FONTE: ELABORADO PELA AUTORA

4.5 QUADRO DE ANÁLISE DO PLANEJAMENTO URBANO MUNICIPAL

Tendo como base o conteúdo e as estruturas das políticas, urbana e setoriais, construiu-se, como ferramenta metodológica da pesquisa, um quadro de análise do planejamento urbano municipal, composto de categorias e elementos de análise, que foi utilizado no desenvolvimento dessa pesquisa tanto para análise dos dados secundários levantados para todos os municípios paranaenses quanto na análise das entrevistas no universo de 59 desses.

Inicialmente, em todas as políticas estudadas o que se apresenta são os objetivos, princípios e diretrizes, podendo ser assim definida uma primeira categoria de análise, denominada fundamentação. No âmbito da análise dos municípios, considerou-se como elementos de análise as diretrizes de planejamento urbano, ou o que se pode chamar de visão da cidade, e a integração entre a política urbana e as políticas setoriais, tema comum nas legislações apresentadas.

Em seguida à fundamentação, as políticas nacionais apontam os órgãos e entidades relacionados diretamente à sua elaboração e implantação, com a definição de suas competências. Assim, considerando a importância de todo o conjunto de agentes específicos de atuação em cada política e da estrutura necessária para tal, definiu-se a categoria organização administrativa. Nessa, procurou-se caracterizar, como elementos de análise nos municípios, as unidades administrativas responsáveis pelo planejamento, a capacidade técnica dos envolvidos com o planejamento, as estruturas existentes nos municípios para elaboração, revisão e monitoramento dos diversos planos exigidos pelas políticas nacionais, e outros órgãos envolvidos com o planejamento.

Na sequência, as políticas urbana, de saneamento básico e de mobilidade urbana⁵ estabelecem os planos específicos de cada política, instrumentos próprios - como a disciplina de uso e ocupação do solo, a outorga onerosa do direito de construir, o direito de preempção, e tantos outros no caso da política urbana, e do uso de um Sistema de Informações Geográficas na de Saneamento Básico – como também relações com o orçamento e a prioridade de ações e investimentos. Para o

⁵ A lei que institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, utilizada como base para essa pesquisa, não contempla instrumentos de planejamento, os quais constam no Plano Nacional de Habitação.

estudo desses elementos foi estabelecida a categoria de análise instrumentos de planejamento.

Além disso, uma vez que as políticas são unânimes em tratar de órgãos colegiados, conferências, audiências e outros instrumentos de participação, determinou-se a categoria instrumentos de controle social, buscando verificar a relevância desses no planejamento municipal. Por fim, considerando o problema de pesquisa, verificou-se também a importância de levantar como se dão os processos de planejamento urbano nos municípios bem como quais as incidências das políticas nacionais nesse processo, para o que se definiu a categoria elaboração e implementação do planejamento urbano.

O QUADRO 4 apresenta as categorias e elementos de análise, identificando o método de levantamento de dados utilizado para cada elemento.

QUADRO 4 - QUADRO DE ANÁLISE DO PLANEJAMENTO URBANO MUNICIPAL

Categoria de Análise	Elementos de análise	Dados secundários	Entrevista
Fundamentação	Diretrizes de planejamento – visão de cidade		X
	Perspectiva articulada de planejamento		X
Organização administrativa	Unidades administrativas responsáveis pelo planejamento urbano	X	X
	Capacidade técnica dos que trabalham com planejamento	X	X
	Estrutura para elaboração ou revisão dos planos diretores		X
	Estrutura administrativa para o monitoramento da implantação dos planos		X
	Órgãos e instituições envolvidos no planejamento		X
Instrumentos de planejamento	Planos diretores, como instrumentos básicos de planejamento, e planos setoriais urbanos	X	X
	Instrumentos e institutos jurídicos, políticos, tributários e financeiros		X
	Base cartográfica e sistema de informações geográficas	X	X
	Orçamento		X

	Decisões de investimento		X
Instrumentos de controle social	Realização de conferências, debates, audiências e consultas públicas		X
	Criação de novos órgãos colegiados ou adequação dos existentes		X
	Participação da sociedade civil nos órgãos colegiados		X
Elaboração e implementação do planejamento urbano	Como se dão os processos de planejamento		X
	Incidências das políticas nacionais no planejamento urbano municipal		X

FONTE: ELABORADO PELA AUTORA

5 PLANEJAMENTO URBANO E INCIDÊNCIAS DA POLÍTICA URBANA NOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ

Neste capítulo são apresentados e discutidos os resultados da pesquisa, a partir dos dados secundários levantados a respeito do planejamento urbano nos municípios do Paraná, bem como do produto das entrevistas aplicadas em 59 deles, conforme descrito no Capítulo 2. A apresentação segue as categorias e elementos de análise identificados no QUADRO 4.

5.1 FUNDAMENTAÇÃO

Nesta categoria de análise procurou-se explorar dos entrevistados o entendimento dos mesmos acerca dos objetivos, princípios e diretrizes da política urbana nos municípios. Para isso foram utilizadas as respostas das entrevistas para a questão “a”, que pede para que sejam indicados os principais aspectos da visão de cidade proposta pelo Plano Diretor, e para a questão “e”, que indaga se os planos setoriais de Habitação de Interesse Social, de Saneamento Básico e de Mobilidade Urbana, quando existentes, foram elaborados de acordo com uma perspectiva articulada e integrada de planejamento. Os resultados são apresentados a seguir.

5.1.1 Diretrizes de planejamento – visão de cidade

Quando questionados sobre os principais aspectos da visão de cidade proposta pelo Plano Diretor, presumia-se que os entrevistados apresentassem as principais questões urbanas dos municípios bem como os objetivos e diretrizes presentes no Plano Diretor para o enfrentamento dessas questões. Apenas 8 entrevistados atenderam essa expectativa: fizeram uma breve caracterização do município, identificaram problemáticas e mencionaram diretrizes da política urbana, caso dos municípios de Rio Negro e Castro, conforme trechos transcritos abaixo.

O plano diretor foi criado em 1994, mas foi revisado em 2007 a partir do Estatuto da Cidade, sendo praticamente novo. O município busca o desenvolvimento ordenado, assim são elaboradas diretrizes para o crescimento ordenado da cidade. O município tem uma questão importante que é o rio, ou seja, as cotas de inundação. Assim a questão ambiental tem uma força importante. E também as questões do próprio Estatuto da Cidade que tem influência no Plano Diretor, como a função social. (Transcrição da fala do entrevistado de Rio Negro, 2017)

No plano anterior a expansão estava mais para o sentido sul. Agora ele está mais no ordenamento mesmo do que propriamente crescimento. Ele ampliou um pouco a área urbana, mas não para edificação, porque nós temos uma área de parques e a Castrolanda que ficam separados mais a leste. O plano integrou essas áreas por entender que [...] a gente tem que direcionar melhor aquela área, grandes equipamentos, por ser uma região agropecuária bastante forte, com o parque de exposições, com o aeroporto, então a gente deu uma direção específica para esse setor, para vir universidade. (Transcrição da fala do entrevistado de Castro, 2017)

Conforme pode-se verificar na TABELA 5, a maior parte dos entrevistados, 26 dos 59 municípios, de alguma maneira abordou as questões urbanas do município, caracterizando-o, destacando problemáticas ou informando diretrizes, o que reflete algum conhecimento acerca da realidade local.

O principal aspecto do PD gira em torno do meio ambiente, visando proteger as nascentes, fundos de vale e florestas, e uso e ocupação do solo, pois o município é caracterizado por uma topografia mista, gerando problemáticas com relação à drenagem, sendo, portanto, vulnerável a inundações. (Transcrição da fala do entrevistado de Irati, 2017)

O principal aspecto do município é que é um município de praia, então tem vocação turística, mas também tem um calado natural que permite fazer o porto. Então o plano pretende dividir o município em duas partes: uma parte turística e uma parte portuária. (Transcrição da fala do entrevistado de Pontal do Paraná, 2017)

A visão de cidade é o tradicional de Curitiba, ou seja, o planejamento e o ordenamento territorial através de eixos estruturantes, compostos pelo uso do solo, sistema viário e transporte coletivo. (da fala do entrevistado de Curitiba, 2017)

Por outro lado, um número significativo de entrevistados (16 do total de 59) remeteu a resposta à revisão do Plano Diretor, informando que o processo de revisão estava em andamento ou destacando a necessidade da revisão, sem de fato caracterizar as problemáticas urbanas. Esse dado pode indicar que a visão do plano vigente não foi incorporada pelos técnicos e servidores ou que a mesma não condiz

com a realidade do município. Além disso, reflete uma expectativa dos entrevistados em relação à revisão dos planos diretores.

O plano é bastante ultrapassado e já existe uma proposta de revisão em andamento, que deve ter início em fevereiro de 2018. (Transcrição da fala do entrevistado de Araucária, 2017)

O plano de 2004 está em tramitação para a revisão. O PD não tem uma visão muito clara de cidade, então nem saberia explicar qual a visão do plano. (Transcrição da fala do entrevistado de São Mateus do Sul, 2017)

Eu vou te falar o que está sendo feito agora. Estamos fazendo a revisão de todas as leis, a parte de perímetros urbanos, a evolução da cidade nos últimos 10 anos, a estrutura de equipamentos urbanos existentes e os carentes. Então, até agora passamos por uma grande fase de levantamento, com entrevistas e reuniões de bairro. Agora, nesta semana vamos apresentar a primeira proposta concreta. O vigente estava mais centrado em expansão. (Transcrição da fala do entrevistado de Rolândia, 2017)

Vai ser feita a revisão, já foi montada uma equipe multidisciplinar para acompanhar. Existe o esboço do plano anterior e daí com base na discussão com a sociedade vai ser montado um novo plano. (Transcrição da fala do entrevistado de Palmas, 2017)

Os demais 9 entrevistados não caracterizaram seus municípios nem informaram as diretrizes das políticas urbanas municipais, o que revela desconhecimento ou pouca familiaridade com o plano diretor.

TABELA 5 –MUNICÍPIOS ENTREVISTADOS E VISÃO DE CIDADE DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS

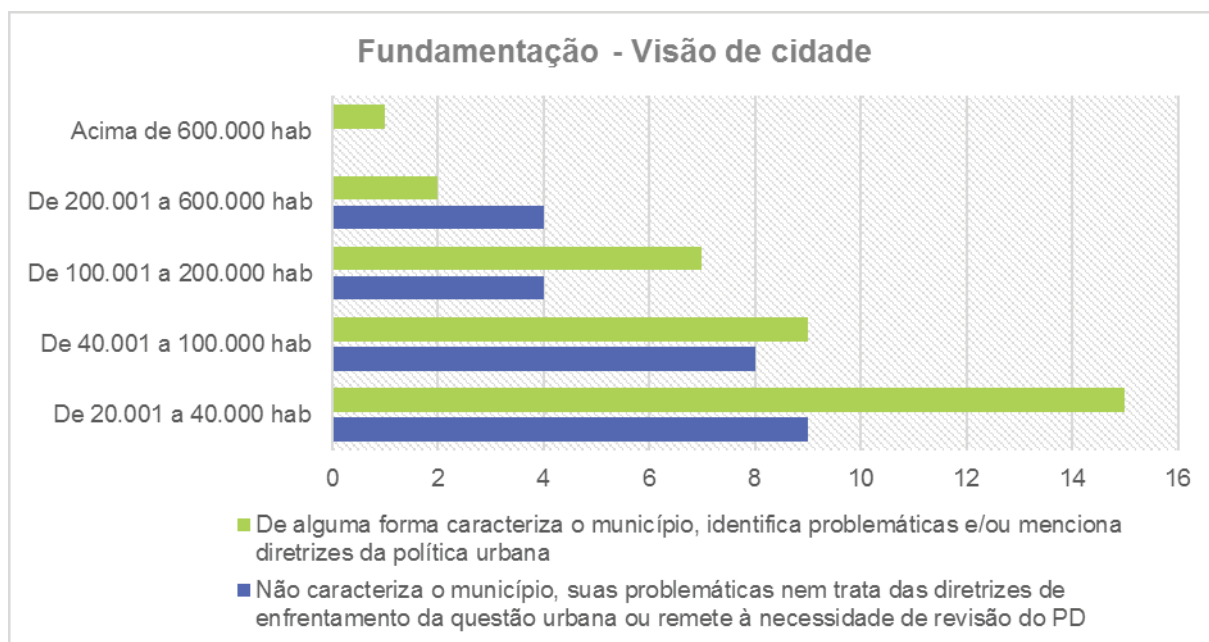
Faixas populacionais	Não caracteriza o município, suas problemáticas nem trata das diretrizes da política urbana	Informa a necessidade de revisão ou que a revisão está em andamento	Caracteriza o município ou identifica problemáticas ou menciona diretrizes da política urbana	Caracteriza o município, identifica problemáticas e menciona diretrizes da política urbana	Total Geral
De 20.001 a 40.000 hab	2	7	13	2	24
De 40.001 a 100.000 hab	4	4	6	3	17
De 100.001 a 200.000 hab	1	3	4	3	11
De 200.001 a 600.000 hab	2	2	2	0	6
Acima de 600.000 hab	0	0	1	0	1

Total Geral	9	16	26	8	59
--------------------	----------	-----------	-----------	----------	-----------

FONTE: ELABORADO PELA AUTORA

Ao se agrupar os dados em dois conjuntos, conforme demonstrado no GRÁFICO 1, é possível perceber nas faixas populacionais de 20.001 a 40.000 e de 100.001 a 200.000 alguma proporção entre aqueles municípios cujos entrevistados souberam de alguma forma caracterizar suas problemáticas urbanas e mencionar diretrizes para o enfrentamento dessas questões, que são maioria, e aqueles municípios cujos entrevistados não souberam informar sobre a visão de cidade ou remeteram suas respostas à necessidade de revisão dos planos diretores municipais. A relação é mais equilibrada na faixa de 40.001 a 100.000 habitantes e a lógica é invertida na faixa de população de 200.001 a 600.000, na qual 4 dos 6 municípios não informaram sobre as questões urbanas ou trataram da necessidade de revisão dos planos.

GRÁFICO 1 – SÍNTESE: MUNICÍPIOS ENTREVISTADOS E VISÃO DE CIDADE DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS



FONTE: ELABORADO PELA AUTORA

Como conclusões deste elemento de análise verifica-se certa compreensão dos entrevistados quanto às questões urbanas a serem enfrentadas pelos

municípios, o reconhecimento dos planos diretores como instrumentos de política urbana, considerando as várias respostas indicando a necessidade de sua revisão, porém, ao mesmo tempo, o descolamento dos planos vigentes em relação à realidade local ou a baixa incorporação das suas diretrizes.

5.1.2 Perspectiva articulada e integrada de planejamento

Seguindo para outro elemento de análise, ao serem questionados se os planos setoriais de Habitação de Interesse Social, de Saneamento Básico e de Mobilidade Urbana, quando existentes, foram elaborados de acordo com uma perspectiva articulada e integrada de planejamento, a maioria dos entrevistados, 49,15%, informou que sim, 10,17% disseram que em parte, enquanto que uma razoável parcela, 32,2%, não tratou da integração nas respostas, relatou a inexistência dos planos setoriais ou não soube informar, conforme apresentado na TABELA 6.

TABELA 6 –MUNICÍPIOS ENTREVISTADOS E PERSPECTIVA INTEGRADA DE PLANEJAMENTO

Perspectiva integrada de planejamento	n° Municípios	% Municípios
Sim	29	49,15%
Em parte	6	10,17%
Não	5	8,47%
Não menciona/ não possui planos	14	23,73%
Não soube informar	5	8,47%
Total Geral	59	100,00%

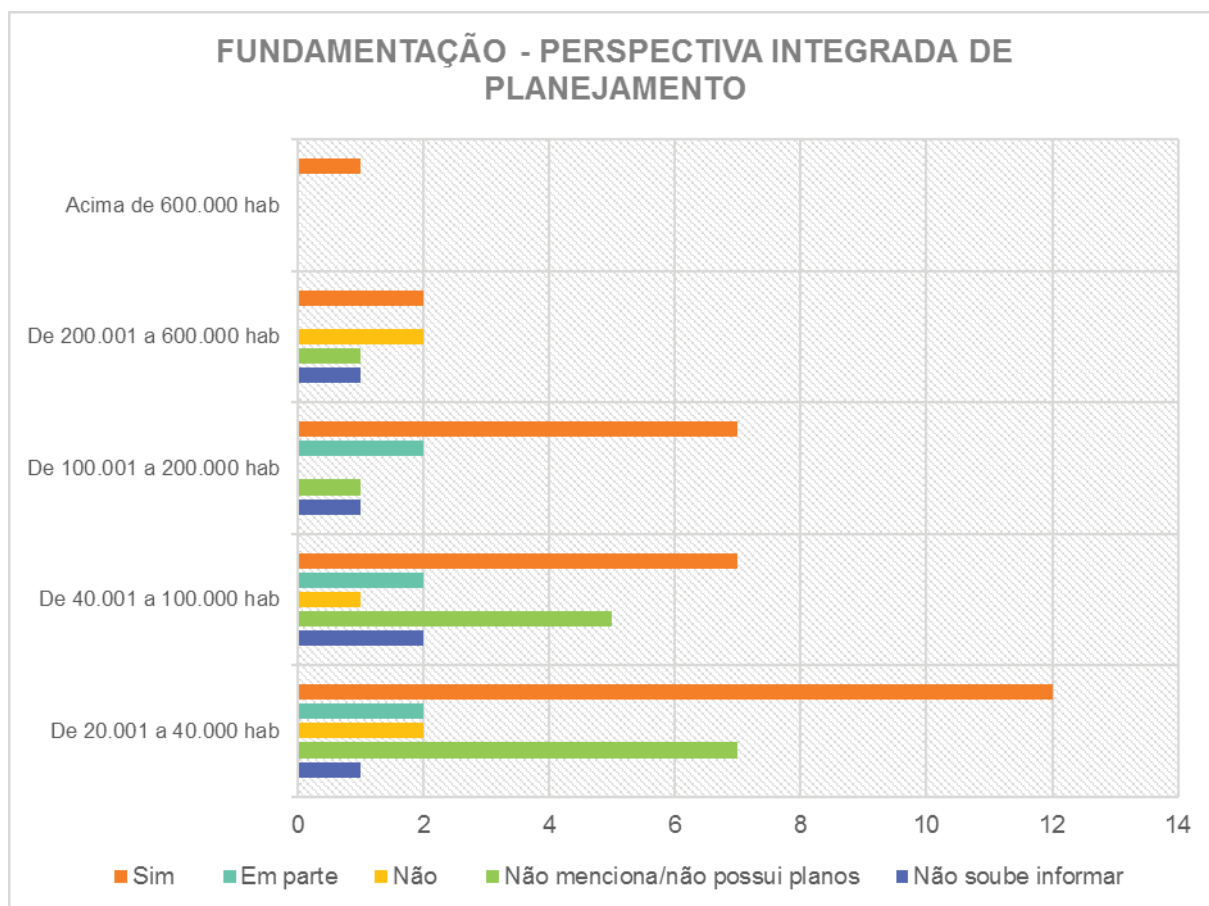
FONTE: ELABORADO PELA AUTORA

Quando consideradas as faixas populacionais, podem ser extraídos outros resultados. De acordo com o

GRÁFICO 2, além do município de Curitiba, também a maioria dos entrevistados das faixas populacionais de 20.001 a 100.000 habitantes afirma que há integração entre as políticas urbana e setoriais. Porém, destaca-se também nessas faixas um número significativo de respostas que informaram a inexistência dos planos setoriais ou que não os mencionaram. Esse resultado pode indicar que nos municípios de menor porte a elaboração dos planos setoriais ainda não é prioridade ou revelar desconhecimento dos entrevistados acerca do tema.

A faixa de municípios entre 200.001 a 600.000 não teve predominância de resposta: em 2 municípios (Londrina e Cascavel) foi informado que há integração, em outros 2 (Ponta Grossa e São José dos Pinhais) que não, 1 (Colombo) não soube informar e outro (Maringá) não mencionou.

GRÁFICO 2 – MUNICÍPIOS ENTREVISTADOS E PERSPECTIVA INTEGRADA DE PLANEJAMENTO DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS



FONTE: ELABORADO PELA AUTORA

Nos municípios cujos entrevistados afirmaram que há uma perspectiva articulada de planejamento, parte informou que a integração se dá a partir das diretrizes do PD. É caso de Almirante Tamandaré e Pinhais, municípios componentes da Região Metropolitana de Curitiba, de Londrina, importante município da região norte-central do estado, e de Cascavel, principal município da região oeste.

Sim. Todos eles têm referência base o que está no PDM. (Transcrição da fala do entrevistado de Pinhais, 2017)

Sim, estão articulados de acordo com o PD. (Transcrição da fala do entrevistado de Londrina, 2017)

Os planos setoriais vieram de diretrizes do Plano Diretor, foram elas que nortearam. (Transcrição da fala do entrevistado de Cascavel, 2017)

Foram realizados a parte por outras secretarias, mas integrados por seguirem as diretrizes do plano diretor (Transcrição da fala do entrevistado de Almirante Tamandaré, 2017)

Outros entrevistados disseram que os planos são integrados porque foram contratadas empresas de consultoria para a elaboração dos mesmos, as quais são orientadas a fazer a articulação entre os planos existentes, caso de Irati, município do sudeste do estado, ou que há uma secretaria que coordena a política urbana e por isso há integração, como em Coronel Vivida, município do sudoeste paranaense com cerca de 20 mil habitantes. Também é interessante destacar a resposta do entrevistado de Arapongas, cidade média vizinha a Londrina, que afirmou haver integração em função de a equipe do município ser pequena.

Os planos são articulados; as empresas e/ou equipes contratadas recebem orientações no termo de referência para que procurem levar em conta os planos já elaborados e seus respectivos instrumentos e ações e fazer a congruência das diretrizes e princípios já determinados. (Transcrição da fala do entrevistado de Irati, 2017)

Sem dúvida. Todos os planos foram desenvolvidos com o departamento de engenharia e de agricultura e meio ambiente, com participação de outras secretarias. (Transcrição da fala do entrevistado de Coronel Vivida, 2017)

Perfeitamente. Como a equipe é pequena, a Secretaria de Planejamento sempre acaba participando de tudo. Existem algumas assessorias, para ajudar na elaboração, mas sempre com a coordenação de uma equipe do município. (Transcrição da fala do entrevistado de Arapongas, 2017)

Aqueles que responderam que a integração se dá em partes justificaram que a mesma varia conforme os planos ou que há necessidade de ajustes. Em Araucária, município da Região Metropolitana de Curitiba, o entrevistado informou que: o plano de habitação foi feito em 2011, não virou lei e nunca foi implementado; o de saneamento foi articulado na medida do possível; e o de mobilidade foi bem articulado. Já em Toledo, importante município do oeste paranaense, o entrevistado

informou que não há uma compatibilização total, que são necessários alguns ajustes, mas que se pode considerar que há integração.

É possível notar que os entrevistados informaram haver maior integração e articulação entre o Plano de Mobilidade Urbana e o Plano Diretor. Isso pode ter relação com o fato de as revisões dos PDs estarem sendo concomitantes com o prazo final para elaboração dos PlanMob, e em alguns casos os mesmos estarem sendo elaborados/contratados conjuntamente, caso de Astorga, município com população de cerca de 20 mil habitantes e vizinho a Maringá.

O plano de mobilidade é bem recente e foi bem articulado, inclusive por conta da lei do sistema viário, que interfere no zoneamento. Então houve a preocupação de integração e articulação. No caso do plano de saneamento, foi articulado na medida do possível, mas trata mais da infraestrutura, no que se refere para onde vai crescer a cidade e os locais que vão demandar mais infraestrutura, o que foi base para o próprio plano. (Transcrição da fala do entrevistado de Araucária, 2017)

O plano de mobilidade foi recentemente estruturado de forma integrada com o PD. Não existem outros planos setoriais, as diretrizes seguidas são principalmente do PD. (Transcrição da fala do entrevistado de Astorga, 2017)

Quando a resposta foi não, os entrevistados argumentaram que a falta de articulação se deu em função da elaboração dos planos por secretarias ou setores diferentes, como em Imbituva, ou porque foram feitos em tempos diversos, caso de Ortigueira e São José dos Pinhais)

Os planos não foram elaborados de maneira articulada. Foram distribuídos para setores diferentes e não houve nenhuma forma de integração no momento de seu desenvolvimento. (Transcrição da fala do entrevistado de Imbituva, 2017)

Olha, na época que esses planos foram elaborados nem havia PDM. Na verdade, o PDM que utilizou o PLHIS para observar realmente se as áreas do PLHIS têm vocação dentro do que se espera nas diretrizes do PDM. Mas eles não têm uma conversa entre si muito certa, pois foram realizados em períodos diferenciados. (Transcrição da fala do entrevistado de Ortigueira, 2017)

Existe uma visão geral, mas foram implantados antes da revisão do plano diretor, ou seja, tem muito da visão geral do plano anterior. A principal mudança em relação ao plano de 2004 foi o princípio de cidade compacta e da consolidação do eixo da Av. Rui Barbosa, o que constituem falhas nos planos de saneamento e de habitação. (Transcrição da fala do entrevistado de São José dos Pinhais, 2017)

Algumas respostas não são claras o suficiente a respeito da integração e articulação entre as políticas, ou trazem pouco ou nenhum detalhamento. A imprecisão dá indícios de falta de articulação.

[Os planos setoriais] Estão sendo elaborados ainda. Recentemente que começaram a ser feitos, cerca de 1 ano. (Transcrição da fala do entrevistado de Matinhos, 2017)

Foram sim. Foram feitos praticamente juntos. (Transcrição da fala do entrevistado de Rio Branco do Sul, 2017)

Sim. Foram acompanhados até pelo Ministério Público. (Transcrição da fala do entrevistado de Ivaiporã, 2017)

O desconhecimento também indica falta de articulação. Em Andirá, o entrevistado disse que “acredita que não existem outros planos”, e em Campo Mourão que os planos foram elaborados por secretarias separadas e assim não saberia informar se estão articulados ou não. Os detalhes das respostas em relação à quantidade de municípios entrevistados pode ser verificada na TABELA 7.

TABELA 7 - MUNICÍPIOS ENTREVISTADOS E PERSPECTIVA INTEGRADA DE PLANEJAMENTO

Perspectiva articulada de planejamento	Nº Municípios	% Municípios
Sim (seguem as diretrizes do PD/previstos no PD e regulamentados)	8	13,56%
Sim, uma equipe da prefeitura coordena outras secretarias ou as consultorias	8	13,56%
Planos em revisão ou elaboração ou não possui planos	7	11,86%
Não informa sobre integração, informa o estado dos planos	6	10,17%
Em parte, varia conforme o plano, necessitam de ajustes	5	8,47%
Sim	5	8,47%
Sim, possui apenas um plano	4	6,78%
Sim, elaborados ou em elaboração junto com o PD ou utilizados para a revisão do PD	4	6,78%
Não, diferentes secretarias, diferentes tempos	4	6,78%
Não soube informar	4	6,78%
Outros	4	6,78%
Total Geral	59	100,00%

FONTE: ELABORADO PELA AUTORA

Apesar de os resultados indicarem que há, de maneira geral, integração entre política urbana e políticas setoriais urbanas, é possível que os mesmos reflitam a preocupação de parte dos entrevistados em responder o que supunham que o entrevistador esperava ouvir, conforme já antecipado no Capítulo 2.

De qualquer maneira, as respostas mais detalhadas e acompanhadas de justificativas permitiram o avanço da análise. Mais uma vez o plano diretor destacou-se na discussão, como instrumento integrador das políticas setoriais. Além disso, a elaboração dos planos setoriais por consultorias ou por equipes técnicas municipais responsáveis pelo planejamento foi também considerada motivo de articulação. Por outro lado, a falta de integração foi relacionada à elaboração de planos por equipes e/ou secretarias específicas e em tempos diferentes.

5.2 ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

A organização administrativa é outra categoria definida anteriormente na matriz de análise, que busca explorar a caracterização, a estrutura e a capacidade técnica dos órgãos responsáveis pelo planejamento urbano. Foram utilizados para análise os dados da MUNIC IBGE 2016 para todos os municípios paranaenses e os dados decorrentes das perguntas “f”, “g” e “h” das entrevistas, que questionaram, respectivamente, como foi o processo de elaboração do PD, se as diretrizes e ações do PD estão contempladas no orçamento municipal e como é o processo de planejamento urbano no município.

5.2.1 Unidades administrativas responsáveis pelo planejamento

A respeito das unidades administrativas responsáveis pelo planejamento urbano, considerando o universo dos 399 municípios paranaenses, em 29,82% a incumbência pelo planejamento é de secretarias exclusivas, conforme Tabela 8, e em outros 25,56% é de secretarias que compartilham essa atribuição com outras políticas. Outros 26,32% possuem setores incumbidos do planejamento, ou ligados a outras secretarias ou diretamente subordinados ao chefe do executivo. Além disso,

apenas 3 municípios informaram que órgãos da administração indireta, como institutos, eram responsáveis pela política urbana.

TABELA 8– CARACTERIZAÇÃO DO ÓRGÃO RESPONSÁVEL PELO PLANEJAMENTO URBANO NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES

Caracterização do órgão responsável pelo planejamento urbano	Total de Municípios	% Total de Municípios
Órgão da administração indireta	3	0,75%
Secretaria municipal exclusiva	119	29,82%
Secretaria municipal em conjunto com outras políticas	102	25,56%
Setor subordinado diretamente ao chefe do Executivo	59	14,79%
Setor subordinado a outra secretaria	46	11,53%
Não possui estrutura ou não informou	70	17,54%
Total Geral	399	100,00%

FONTE: MUNIC IBGE, 2016. ELABORADO PELA AUTORA

Quando esses dados são relacionados com o porte populacional dos municípios, verifica-se que os 3 órgãos da administração indireta informados estão distribuídos nas faixas populacionais acima de 100.001 habitantes. Também se nota que dos 69 municípios que não possuem nenhuma estrutura responsável pelo planejamento urbano, 65 possuem até 20.000 habitantes, provavelmente por serem municípios mais relacionados à atividade rural, com pouca dinâmica urbana. Também, e talvez pelo mesmo motivo, os órgãos de planejamento subordinados ou ao chefe do executivo ou a outra secretaria, estão concentrados na mesma faixa populacional.

TABELA 9 – CARACTERIZAÇÃO DO ÓRGÃO RESPONSÁVEL PELO PLANEJAMENTO NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES POR FAIXA POPULACIONAL

Órgão Responsável pelo Planejamento	até 20.000	20.001 até 40.000	40.001 até 100.000	100.001 até 200.000	200.001 até 600.000	Mais que 600.000	Total Geral
Órgão da administração indireta	0	0	0	1	1	1	3
Secretaria municipal exclusiva	71	21	17	6	4	0	119
Secretaria municipal em conjunto com outras políticas	77	15	4	4	2	0	102
Setor subordinado diretamente ao chefe do Executivo	53	6	0	0	0	0	59
Setor subordinado a outra secretaria	39	3	3	1	0	0	46
Não possui estrutura	65	4	0	0	0	0	69

Recusa	1	0	0	0	0	0	1
Total Geral	306	49	24	12	7	1	399

FONTE: MUNIC IBGE, 2016. ELABORADO PELA AUTORA

Seguindo para o resultado das entrevistas, de maneira geral os entrevistados mencionaram como unidades responsáveis pelo planejamento urbano secretarias municipais exclusivas, como de urbanismo e de planejamento, em 21 dos 59 municípios entrevistados. Em 13 desses 21 municípios os entrevistados destacaram que, além de secretaria exclusiva, o planejamento também era de responsabilidade de outras secretarias, como de obras, habitação, agricultura, o que indica alguma integração entre políticas. É importante destacar que a questão considerada para essa análise foi bastante ampla, abordando o processo de planejamento, seus agentes e instrumentos, e por se tratar de respostas abertas, 18 entrevistados não identificaram especificamente as unidades responsáveis pelo planejamento.

Com relação ao porte dos municípios, pôde-se verificar resultados similares aos levantados para todo o Paraná. Na faixa de 20.001 a 40.000 habitantes o número de entrevistados que informaram que o município não possui estrutura de planejamento foi relativamente maior em comparação às demais faixas. (TABELA 10)

TABELA 10 - MUNICÍPIOS ENTREVISTADOS E UNIDADE RESPONSÁVEL PELO PLANEJAMENTO DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS

Unidade responsável pelo planejamento urbano	Acima de 600.000 hab	200.001 a 600.000 hab	100.001 a 200.000 hab	40.001 a 100.000 hab	20.001 a 40.000 hab	Total Geral
Órgão da administração indireta	1	2	1	0	0	4
Secretaria municipal exclusiva	0	0	3	4	1	8
Secretaria municipal exclusiva em conjunto com outras secretarias	0	2	3	4	4	13
Secretaria municipal em conjunto com outras políticas	0	0	1	0	1	2
Setor subordinado a uma secretaria	0	0	0	2	3	5
Não possui estrutura	0	0	0	2	7	9

Não menciona	0	2	3	5	8	18
Total Geral	1	6	11	17	24	59

FONTE: ELABORADO PELA AUTORA

Além disso, dos 59 municípios entrevistados 4 informaram possuir órgão da administração indireta como responsável pelo planejamento urbano, os 4 com população acima de 100.000 habitantes. São eles: Curitiba (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba - IPPUC), Londrina (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina - IPPUL), Ponta Grossa (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Ponta Grossa - IPLAN) e Apucarana (Instituto de Desenvolvimento, Pesquisa e Planejamento de Apucarana - Idepplan).

Destes, verificou-se que os entrevistados de Curitiba e Londrina procuraram valorizar o trabalho dos institutos, destacando seu papel como estruturadores do processo de planejamento urbano e enfatizando sua organização administrativa, caracterizada por alguma independência em relação ao restante da estrutura da administração direta municipal.

Deve-se considerar que Curitiba é uma cidade já estruturada, com um instituto de planejamento. Então existe o conselho da cidade que já tem quatro administrações e gestões. Assim já existe um processo consolidado e que deu base para a elaboração do plano diretor. (Transcrição da fala do entrevistado de Curitiba, 2017)

[...] nós temos um Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano em Londrina, da mesma maneira que existe o IPPUC em Curitiba. Aliás foi o modelo inspirador. E esse Instituto tem o seu programa de trabalho e ele segue o seu programa de acordo com as suas funções e a sua estrutura. (Transcrição da fala do entrevistado de Londrina, 2017)

Porém, o mesmo entrevistado de Londrina, quando indagado sobre a forma de elaboração do plano diretor, revelou fragilidades na equipe do instituto, que não é permanente e varia conforme as diferentes gestões. Também o entrevistado de Ponta Grossa destacou a reduzida equipe do instituto, que depende da contratação de consultorias para realizar o planejamento do município.

Foi o instituto de planejamento mesmo [que elaborou o plano diretor], por uma equipe que estava presente em um dos governos passados. Então eram técnicos, como nós, que naquele momento ocupavam os cargos de diretores e tudo mais. E eles e outros servidores da administração, formaram uma equipe técnica municipal, que foi a equipe que fez todos os levantamentos. Houve a contratação de uma empresa para fazer o levantamento dos dados, mas a conclusão do PD foi feita por uma equipe da prefeitura e do instituto de planejamento. (Transcrição da fala do entrevistado de Londrina, 2017)

A equipe do IPLAN é pequena. Somos em 4 ou 5 técnicos. Então vimos necessidade de contratar uma equipe para auxiliar este trabalho [de elaboração do plano diretor]. (Transcrição da fala do entrevistado de Ponta Grossa, 2017)

Percebe-se, assim, que a criação ou a existência de um instituto não garante seu funcionamento efetivo como responsável pelo processo permanente de planejamento urbano, uma vez que depende de outros fatores, como sua adequada estruturação.

Outros entrevistados também destacaram a reduzida estrutura para o planejamento, mesmo naqueles que possuem uma secretaria exclusiva dedicada à política, relatando que nesses municípios a preocupação maior é com o desenvolvimento de projetos para soluções pontuais e emergenciais, não inseridas num contexto de planejamento. O entrevistado de Quatro Barras, município componente da Região Metropolitana de Curitiba, também relata instabilidade na estrutura de planejamento em função da grande quantidade de cargos técnicos não efetivos.

O planejamento urbano ainda é fraco no município, mas quem se envolveria seria Secretaria de planejamento. [...] Existe um departamento de projetos e não de planejamento urbano. Assim, existem poucas ações do urbano, como de abertura de vias, mas ainda assim é de responsabilidade desse departamento. (Transcrição da fala do entrevistado de Campo Mourão, 2017)

O planejamento seria feito principalmente pelo secretário da secretaria de planejamento e pela equipe técnica, mas não existe realmente uma equipe somente para pensar o planejamento. [...] A equipe atende mais a pequenos projetos e às questões mais gerais. Seria mais um grupo de bombeiros apagando fogo do que pessoas pensando e planejando a cidade. (Transcrição da fala do entrevistado de Francisco Beltrão, 2017)

Então existe uma mistura de coisas que deram e coisas que ainda não começaram, mas um pouco é também devido à falta de profissionais que possam se dedicar a isso no município. Como o município não é muito grande a carga de profissionais não efetivos é bastante importante, o que acaba atrapalhando um pouco, já que tudo que o profissional que está interessado e motivado acaba saindo na gestão posterior. Além disso, os profissionais de carreira acabam não conseguindo se dedicar inteiramente ao planejamento urbano, já que tem que se dedicar a outras funções. (Transcrição da fala do entrevistado de Quatro Barras, 2017)

O planejamento do município é falho, não há uma secretaria específica para tratar dessas questões. (Transcrição da fala do entrevistado de Ibituva, 2017)

Em resumo, ao se buscar uma caracterização das unidades administrativas responsáveis pelo planejamento urbano nos municípios paranaenses verificou-se que, ainda que grande parte dos municípios paranaenses (29,82%) tenha informado possuir uma secretaria exclusiva, o que representa de alguma forma a importância do tema para as gestões municipais, os números de municípios em que secretarias compartilham a atribuição de planejamento urbano com outras políticas (25,56%) ou que possuem setores subordinados a outras secretarias ou diretamente ao chefe do executivo (26,32%) é também significativo.

Ao se analisar os mesmos dados considerando a população dos municípios é possível verificar uma relação: quanto menor o porte populacional maior é o número de municípios que possuem secretarias compartilhadas, setores subordinados a outras estruturas, ou ainda aqueles que não possuem nenhuma estrutura de planejamento. Ou seja, municípios de menor porte populacional possuem unidades administrativas de planejamento menos especializadas e mais dissolvidas em outras políticas, ou até mesmo inexistentes. Esse resultado pode decorrer da menor dinâmica urbana nos municípios de menor porte, o que leva as gestões municipais a se aterem com maior afinco em outras políticas, como agricultura e educação, e parece também ter relação com a menor capacidade administrativa e financeira desses municípios.

Além disso, as entrevistas revelaram fragilidades nas unidades administrativas responsáveis planejamento urbano, mesmo naqueles municípios que possuem secretarias exclusivas ou órgãos da administração indireta. A respeito desses, infere-se que a criação ou existência de um instituto, apesar de ser justificada pela melhoria do funcionamento das atividades bem como da gestão administrativa e financeira descentralizada, não garante o seu funcionamento efetivo

como responsável pelo processo permanente de planejamento urbano, estando sujeito a sua adequada estruturação para isso de fato acontecer.

Diante da vulnerabilidade das estruturas de planejamento, verifica-se a necessidade de que as políticas nacionais prevejam ações e instrumentos para contribuir com fortalecimento das mesmas.

5.2.2 Capacidade técnica dos que trabalham com planejamento

Quanto à escolaridade dos gestores responsáveis pelo planejamento urbano, 190 dos 399 municípios paranaenses (47,6%) informaram que os mesmos possuem ensino superior completo. Em seguida, estão 55 municípios que informaram que os gestores possuem ensino médio completo, dos quais 52 são da faixa de até 20.000 habitantes. Além disso, dos 21 municípios que informaram escolaridade dos gestores inferior a ensino médio completo, 17 pertencem à menor faixa populacional.

TABELA 11 – ESCOLARIDADE DO GESTOR RESPONSÁVEL PELO PLANEJAMENTO NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES POR FAIXA POPULACIONAL

Escolaridade do Gestor Responsável pelo Planejamento	Até 20.000	20.001 até 40.000	40.001 até 100.000	100.001 até 200.000	200.001 até 600.000	Mais que 600.000	Total Geral
Mestrado ou doutorado	0	0	2	1	1	0	4
Pós-graduação	19	8	3	6	3	0	39
Ensino superior completo	132	31	18	5	3	1	190
Ensino superior incompleto	18	2	0	0	0	0	20
Ensino médio completo	52	2	1	0	0	0	55
Ensino médio incompleto	6	0	0	0	0	0	6
Ensino fundamental completo	6	1	0	0	0	0	7
Ensino fundamental incompleto	7	1	0	0	0	0	8
Não possui estrutura	65	4	0	0	0	0	69
Recusa	1	0	0	0	0	0	1
Total Geral	306	49	24	12	7	1	399

FONTE: MUNIC IBGE, 2016. ELABORADO PELA AUTORA

A respeito dos resultados das entrevistas, a análise deste elemento decorreu das respostas dadas à questão geral sobre o processo de planejamento e, em função disso, poucos foram os entrevistados que abordaram o tema, apenas 5 dos 59. Diante disso não foi possível fazer uma análise aprofundada, mas ainda assim são apresentadas as contribuições fornecidas por essas entrevistas.

Os entrevistados dos municípios de Castro e Goioerê, municípios com cerca de 70 mil e de 28 mil habitantes respectivamente, informaram o número de técnicos envolvidos com o planejamento e o de Ibiporã, município com aproximadamente 50 mil habitantes, destacou a composição da secretaria de planejamento.

A estrutura da Secretaria hoje é composta de 2 arquitetos, 6 engenheiros, 1 estagiário de arquitetura, um técnico em agrimensura e edificações. (Transcrição da fala do entrevistado de Castro, 2017)

Temos uma parte de planejamento de infraestrutura do município, que também conta com uma equipe própria com 6 membros. Com 2 engenheiros civis, 2 técnicos administrativos que trabalham com a parte de convênio. (Transcrição da fala do entrevistado de Goioerê, 2017)

O planejamento urbano passa pela secretaria de planejamento que é composta por arquitetos e engenheiros, com também uma parte administrativa. (Transcrição da fala do entrevistado de Ibiporã, 2017)

Além desses, o entrevistado de Pinhais, município da Região Metropolitana de Curitiba com aproximadamente 130 mil habitantes, destacou a multidisciplinaridade dos profissionais que fazem parte da equipe da Secretaria de Urbanismo, responsável pelo planejamento, e o servidor de Laranjeiras do Sul, município de cerca de 30 mil habitantes da região centro-sul do estado, ressaltou a importância das competências e capacidades do corpo técnico que é parte do planejamento.

Da prefeitura a responsabilidade é apenas da Secretaria Municipal de Urbanismo, somos uma equipe composta de profissionais de diversas áreas: economistas, arquitetos, geógrafos, engenheiros. (Transcrição da fala do entrevistado de Pinhais, 2017)

O principal elemento de planejamento urbano é o plano diretor, juntamente com as leis que o compõem. Também são importantes as competências e capacidades do corpo técnico que compõe esse processo de planejamento. (Transcrição da fala do entrevistado de Laranjeiras do Sul, 2017)

Em síntese, na maioria dos municípios paranaenses os gestores responsáveis pelo planejamento urbano possuem ensino superior completo, maioria essa que se repete também nas seis faixas populacionais, o que demonstra, de maneira geral, um mínimo de qualificação profissional. O que não é possível saber, porém, é a formação específica desses gestores e se é adequada ao cargo que exercem. Também se identificou menor grau de formação nos municípios paranaenses com menos de 20 mil habitantes, nos quais concentram-se os gestores com ensino superior incompleto, ensino médio completo ou incompleto, ensino fundamental completo ou incompleto. A esse respeito, é importante considerar a interferência política na ocupação de cargos considerados estratégicos, que resulta muitas vezes na nomeação de pessoas sem qualquer formação na área em que atuam, como bem indicado por Rolnik (2009).

Das entrevistas pode-se extrair a importância de algumas carreiras como integrantes do corpo técnico responsável pelo planejamento, principalmente as de engenharia civil e de arquitetura e urbanismo, mas também a importância da integração com outras formações.

5.2.3 Estrutura para elaboração ou revisão dos planos

A respeito da estrutura existente para a formulação de planos, uma pergunta específica da entrevista questionou como se deu o processo de elaboração dos planos diretores. A maioria significativa, 47 dos 59 servidores entrevistados, informou que os PDs em seus municípios foram elaborados a partir da contratação de uma consultoria externa ou de profissional externo. Apenas em 7 municípios o PD foi elaborado por equipe própria da prefeitura e 1 município recebeu o PD como doação de terceiro, como ilustrado na TABELA 12 e no GRÁFICO 3.

TABELA 12 - MUNICÍPIOS ENTREVISTADOS E ESTRUTURA PARA ELABORAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS

Estrutura para elaboração dos planos	20.001 a 40.000 hab	40.001 a 100.000 hab	100.001 a 200.000 hab	200.001 a 600.000 hab	Mais que 600.000 hab	Total
Equipe própria, com ou sem contratação de consultoria para levantamento de dados	1	0	2	3	1	7

Coordenação da prefeitura com contratação de consultoria ou de profissional externos	22	17	5	3	0	47
Doação de terceiro, com apoio da prefeitura	0	0	1	0	0	1
Não soube informar	1	0	3	0	0	4
Total Geral	24	17	11	6	1	59

FONTE: ELABORADO PELA AUTORA

GRÁFICO 3 – MUNICÍPIOS ENTREVISTADOS E ESTRUTURA PARA ELABORAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS



FONTE: ELABORADO PELA AUTORA

Quando os dados são analisados considerando o porte populacional dos municípios entrevistados, verifica-se que os poucos planos que foram elaborados por equipe própria das prefeituras concentram-se nos municípios com maiores faixas

populacionais, acima de 100.001 habitantes, à exceção do município de São Miguel do Iguaçu, integrante da faixa de 20.001 a 40.000 habitantes e vizinho a Foz do Iguaçu. Além disso, os entrevistados de 22 dos 24 municípios que possuem entre 20.0001 e 40.000 habitantes e de todos os 17 municípios da faixa de 40.001 a 100.000 informaram que os PDs foram elaborados com contratação de consultoria externa. Percebe-se, assim, que os municípios de maior porte populacional foram mais capazes de absorver a responsabilidade pela elaboração dos seus planos diretores, provavelmente em função das melhores estruturas administrativas e técnicas.

Quando consideradas as outras informações fornecidas pelos entrevistados nas suas respostas, vários foram os que justificaram a necessidade de contratação de consultoria externa para elaboração dos PDs em função da grande demanda cotidiana de trabalho e da equipe reduzida de técnicos.

A escolha de optar pela assessoria deve-se ao fato de que a demanda do município é grande para a equipe, então é necessário auxílio externo. (Transcrição da fala do entrevistado de Maringá, 2017)

Somos em 4 ou 5 técnicos. Então vimos necessidade de contratar uma equipe para auxiliar este trabalho. (Transcrição da fala do entrevistado de Ponta Grossa, 2017)

O corpo técnico da prefeitura é muito pequeno para conseguir fazer a elaboração de todo plano sozinho. (Transcrição da fala do entrevistado de Quatro Barras, 2017)

Houve contratação de consultoria externa por meio de licitação, até porque a prefeitura não consegue se dedicar à elaboração do plano o quanto gostaria. (Transcrição da fala do entrevistado de Rio Negro, 2017)

O município não tem condições de desenvolver um plano municipal. A grande maioria dos municípios não têm essas condições, apenas as grandes metrópoles. (Transcrição da fala do entrevistado de Pontal do Paraná, 2017)

Alguns entrevistados destacaram a reduzida equipe técnica não apenas para a elaboração dos planos diretores, mas também dos planos setoriais.

No caso do plano de mobilidade não existe corpo técnico suficiente. Estamos tentando convencer os gestores da necessidade dele. (Transcrição da fala do entrevistado de Prudentópolis, 2017)

[...] todos esses planos [de saneamento, de mobilidade e de áreas degradadas] foram terceirizados, então não houve uma articulação em suas elaborações. (Transcrição da fala do entrevistado de Santo Antônio da Platina, 2017)

É interessante mencionar que a transferência da responsabilidade do planejamento urbano para empresas consultoras foi algumas vezes criticada pelos entrevistados, seja em função do desconhecimento da realidade local ou do menor envolvimento da equipe do município no processo.

[Os responsáveis pelo plano diretor foram] Uma equipe da própria prefeitura e mais uma consultoria externa. Porém essa equipe externa não tinha conhecimento da realidade do município então as informações contidas nele são falhas. (Transcrição da fala do entrevistado de Andirá, 2017)

Na medida do possível nós conseguimos controlar alguns aspectos dentro da lei do plano, mas quando foi elaborado saiu muito fora da realidade. Até porque foi uma empresa que foi contratada para fazer e talvez se tivesse mais presença de técnicos da cidade, o plano diretor seria mais usado e conhecido. (Transcrição da fala do entrevistado de Pinhão, 2017)

Não foi contratada consultoria externa, pois tudo que é possível fazer dentro da prefeitura é preferível, porque assim a equipe se envolve e é permanente. (Transcrição da fala do entrevistado de Cascavel, 2017)

Verifica-se dessa forma, que é muito mais comum a contratação de consultorias para a elaboração dos planos do que o desenvolvimento pelas próprias equipes municipais. Essas, bastante reduzidas, ocupam-se das demandas cotidianas de trabalho, pouco conseguindo se dedicar de fato ao planejamento urbano.

5.2.4 Estrutura para monitoramento da implantação dos planos

Assim como no elemento capacidade técnica, e pelos mesmos motivos, poucos entrevistados mencionaram as estruturas para monitoramento da implantação dos planos nos municípios: 5 dos 59. Isso não quer dizer que os demais 54 municípios não possuem estruturas de monitoramento, uma vez que essas podem ser existentes e não terem sido mencionadas. Contudo, o pouco destaque dado pelos entrevistados a esse tema pode indicar a inexpressividade do monitoramento nos processos de planejamento.

Informaram a existência de unidades de monitoramento em seus municípios os entrevistados de Fazenda Rio Grande (unidade de planejamento territorial, vinculada à secretaria de planejamento, que faz o monitoramento das ações previstas no plano diretor), Ivaiporã (comitê de acompanhamento do plano diretor) e Londrina (diretoria de planejamento urbano, que tem os encargos de pesquisa, avaliação e monitoramento do plano diretor).

Além desses, o servidor de Castro informou que foi criado um plano de monitoramento de ação, para avaliar a cada 5 anos o que foi e o que não foi feito, e o servidor de Campo Largo destacou que o plano diretor previu a criação de um departamento interno junto à secretaria de desenvolvimento urbano e meio ambiente para o acompanhamento do plano, mas o mesmo ainda não havia sido implantado.

5.2.5 Órgãos e instituições envolvidos com o planejamento

As menções a outros órgãos e instituições externos às prefeituras e envolvidos com o planejamento nos municípios foram pífias. O entrevistado de Castro mencionou a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná (DER), quando tratou das questões de mobilidade no município.

A Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR) também foi citada em alguns municípios: os servidores de Almirante Tamandaré e Campo Largo informaram que o saneamento é serviço concessionado a ela, os de Coronel Vivida e Quatro Barras disseram que o plano de saneamento foi feito em convênio com a Sanepar, o de Cianorte informou que foi a própria Sanepar que desenvolveu os planos de água e esgoto para o município, o de Piraquara ressaltou que o plano diretor foi contratado e pago pela Sanepar e o de Rolândia disse que uma grande parte da cidade não tinha saneamento e que foi implementado agora, após vários contratos com a Sanepar.

Outra instituição citada foi a Caixa Econômica Federal, principalmente em função das normativas estipuladas pela mesma para a aprovação de projetos, abordada pelo entrevistado de Goioerê.

5.3 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

Nesta categoria são analisados os instrumentos de planejamento urbano nos municípios paranaenses, procurando identificar quais instrumentos orientam o planejamento nos municípios, quais estão sendo aplicados e de que forma. Foram utilizados dados do Ministério das Cidades e do PARANACIDADE, bem como da MUNIC 2015, publicada em 2016, e da estimativa populacional 2017, ambas do IBGE. Além disso, foram analisadas as respostas às perguntas “b”, “c”, “d”, “e”, “g”, “h” das entrevistas, que questionaram se o entrevistado considera que os instrumentos do plano diretor vêm sendo implementados e se sim quais são, se entende que o plano diretor orienta a política urbana do município e, se não, o que a orienta, se as diretrizes e ações do PD estão contempladas no orçamento municipal e como é o processo de planejamento urbano no município.

5.3.1 Planos Diretores (PD)

De acordo com os dados fornecidos pelo PARANACIDADE, datados de janeiro de 2017, apenas 16 dos 399 municípios paranaenses não possuem planos diretores, ou seja 4,01%. Desses 16, 15 estão com os planos elaboração, ou seja, apenas 1 município não possui efetivamente o plano, nem o está elaborando, conforme apresenta-se na TABELA 13, representando uma cobertura significativa de municípios possuindo o instrumento básico da política urbana.

TABELA 13 – MUNICÍPIOS PARANAENSES QUE POSSUEM PLANOS DIRETORES

Possui plano diretor	Total Municípios	% Total Municípios
Sim	383	95,99%
Em elaboração	15	3,76%
Não	1	0,25%
Total Geral	399	100,00%

FONTE: PARANACIDADE, 2017. ELABORADO PELA AUTORA

Quando esses dados são analisados conjuntamente às faixas populacionais, verifica-se que todos os municípios paranaenses com mais de 40.000 habitantes possuem planos diretores aprovados. 2 (dois) municípios na faixa de 20.001 a

40.000 habitantes (4,08%) e 13 (treze) na faixa com até 20.000 habitantes (4,25%) estão com seus planos em elaboração. Mesmo na faixa composta prioritariamente de municípios que não possuem obrigatoriedade de elaboração dos planos diretores de acordo com o Estatuto da Cidade, 95,42% dos municípios tem o instrumento aprovado. (TABELA 14)

TABELA 14 – MUNICÍPIOS PARANAENSES QUE POSSUEM PLANOS DIRETORES POR FAIXA POPULACIONAL

Possui plano diretor	Sim		Em elaboração		Não		Total Municípios	% Total Municípios
Até 20.000	292	95,42%	13	4,25%	1	0,33%	306	100,00%
20.001 até 40.000	47	95,92%	2	4,08%	0	0,00%	49	100,00%
40.001 até 100.000	24	100,00%	0	0,00%	0	0,00%	24	100,00%
100.001 até 200.000	12	100,00%	0	0,00%	0	0,00%	12	100,00%
200.001 até 600.000	7	100,00%	0	0,00%	0	0,00%	7	100,00%
Mais que 600.000	1	100,00%	0	0,00%	0	0,00%	1	100,00%
Total Geral	383	95,99%	15	3,76%	1	0,25%	399	100,00%

FONTE: PARANACIDADE, 2017. ELABORADO PELA AUTORA

A disseminação de PDs no Estado do Paraná é bastante superior à média nacional (ver FIGURA 3), uma vez que o mesmo apresenta, em termos de política urbana, uma situação peculiar em relação aos demais estados da nação, em função, principalmente, da aprovação de duas leis no ano de 2006, que estabeleceram um refinamento das exigências da política urbana em nível federal.

A Lei Estadual nº 15.211/2006, numa reformulação da Lei nº 11.498/1996, instituiu o PARANACIDADE, como serviço social autônomo, vinculado à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano – SEDU, “com a finalidade de fomentar e executar atividades e serviços não exclusivos do Estado”, desde que relacionados ao desenvolvimento regional, urbano e institucional dos Municípios e à administração de recursos e fundos destinados ao desenvolvimento urbano, regional e institucional, em especial o Fundo Estadual de Desenvolvimento Urbano, criado pela Lei nº 8.917/1988. (PARANÁ, 2006a)

Por sua vez, a Lei Estadual nº 15.229/2006, instituiu a Política de Desenvolvimento Urbano e Regional para o Estado do Paraná – PDU, determinou a criação do Conselho Estadual das Cidades (CONCIDADES PARANÁ) e avançou em

duas importantes questões. Primeiramente, na definição do conteúdo mínimo dos planos diretores, que devem ser constituídos ao menos de:

- a) fundamentação, contemplando o reconhecimento e diagnóstico da realidade do município, sob os aspectos ambientais, socioeconômicos, socioespaciais, de infraestrutura e serviços públicos e institucionais, considerando tanto as áreas urbanas quanto as rurais e ainda a inserção regional;
- b) diretrizes e proposições, estabelecendo uma política de desenvolvimento urbano/rural municipal;
- c) legislação básica constituída das leis do Plano Diretor Municipal, Perímetro Urbano, Parcelamento do Solo, Uso e Ocupação do Solo Sistema Viário, Código de Obras, Código de Posturas e instrumentos instituídos pelo Estatuto da Cidade que sejam úteis ao Município;
- d) plano de ação e investimentos, compatibilizado com a capacidade de investimento do município e incorporado no orçamento, nas leis do Plano Plurianual (PPA), de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e de Orçamento Anual (LOA);
- e) sistema de acompanhamento e controle da implementação do Plano, com definição de indicadores;
- f) institucionalização de grupo técnico permanente, integrado à estrutura administrativa da prefeitura. (PARANÁ, 2006b)

A lei também avançou ao definir o plano diretor como requisito mínimo para a assinatura de convênios para financiamento de projetos e obras de infraestrutura, equipamentos e serviços, inclusive para aqueles municípios que não estavam obrigados a elaborar seus planos de acordo com o Estatuto da Cidade. Diante disso, o PARANACIDADE assumiu um importante papel na política urbana paranaense, ao ser responsável pelo financiamento da elaboração de planos diretores, pela capacitação dos técnicos das prefeituras, bem como pela análise do enquadramento de projetos e obras de infraestrutura, propostos pelos municípios, nos planos diretores e nos planos de ação e investimentos (PAI), como se verá adiante.

Quanto à utilização do instrumento plano diretor, a primeira análise a partir das entrevistas nos 59 municípios paranaenses refere-se à resposta ao questionamento: você considera que o plano diretor orienta a política urbana

municipal? A maioria dos entrevistados, 72,88%, disse que sim, enquanto que 15,25% afirmaram que orienta em parte e outros 11,86% disseram que não, conforme apresentado na TABELA 15. Quando analisadas as faixas populacionais, a resposta “sim” só não é maioria nos municípios de 200.001 e 600.001 habitantes, dos quais 3 entrevistados disseram que o plano diretor orienta em parte, 2 afirmaram que sim e 1 respondeu que não.

TABELA 15 - MUNICÍPIOS ENTREVISTADOS E PLANO DIRETORES COMO ORIENTADORES DA POLÍTICA URBANA, DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS

O PD orienta a política urbana municipal?	Acima de 600.000 hab	De 200.001 a 600.000 hab	De 100.001 a 200.000 hab	De 40.001 a 100.000 hab	De 20.001 a 40.000 hab	Total Geral	% Total Geral
Sim	1	2	10	13	17	43	72,88%
Em parte	0	3	0	1	5	9	15,25%
Não	0	1	1	3	2	7	11,86%
Total Geral	1	6	11	17	24	59	100%

FONTE: ELABORADO PELA AUTORA

Com a complementação da pergunta, pedindo para que o entrevistado detalhasse o que orienta a política urbana, obteve-se contribuições mais ricas, demonstradas na TABELA 16 e no GRÁFICO 4.

TABELA 16 - MUNICÍPIOS ENTREVISTADOS E O QUE ORIENTA A POLÍTICA URBANA, DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS

	Não há diretrizes que orientam a política urbana	Disciplina do parcelamento, uso e ocupação do solo ou definições políticas	PD, principalmente disciplina do parcelamento, uso e ocupação do solo e/ou algumas políticas específicas	PD, de maneira geral	Total Geral
De 20.001 a 40.000 hab	0	2	15	7	24
De 40.001 a 100.000 hab	0	3	9	5	17
De 100.001 a 200.000 hab	0	1	7	3	11
De 200.001 a 600.000 hab	1	0	5	0	6
Acima de 600.000 hab	0	0	1	0	1
Total Geral	1	6	37	15	59

FONTE: ELABORADO PELA AUTORA

O maior número de entrevistados, 37, informou que a política urbana nos seus municípios é orientada pelos planos diretores, principalmente pela disciplina do parcelamento, uso e ocupação do solo e/ou por algumas políticas específicas por ele determinadas, como a ambiental, a habitacional, a de saneamento e a de mobilidade urbana.

Sim, com certeza. É ele [plano diretor] que dá o norte para a política urbana. A partir dele que foram definidas as diretrizes para o parcelamento do solo, para o código de posturas e para a parte de mobilidade. Também definiu o novo perímetro urbano e criou a unidade de urbanização específica em áreas rurais que tinham aglomerados de construção, de modo a promover a regularização e evitar que essas situações de irregularidade se proliferassem na área rural. (Transcrição da fala do entrevistado de Campina Grande do Sul, 2017)

Sim. Principalmente quanto a uso e ocupação, definindo as áreas de maior densidade, entre outras propostas. (Transcrição da fala do entrevistado de Imbituva, 2017)

Sim, com certeza. Na definição do potencial construtivo, recuos, taxas de impermeabilização, tipos de construções possíveis nas respectivas zonas, tipos de exploração de imóveis. Enfim, na parte da construção física da cidade o plano diretor é muito importante. E também com relação ao trânsito. (Transcrição da fala do entrevistado de Laranjeiras do Sul, 2017)

Outros 15 servidores disseram que a política urbana é orientada pelo plano diretor de maneira geral e destacaram o papel do plano diretor como norteador do desenvolvimento, como “manual de cabeceira” para o planejamento e como materialização da política urbana municipal.

Sim, em todo o crescimento da cidade, sistema viário, zoneamento. Ele tem norteado todo o desenvolvimento do município, seja urbanístico, econômico e em todos os sentidos. (Transcrição da fala do entrevistado de Arapongas, 2017)

Sim, em letras maiúsculas. Nós prezamos muito pelo plano diretor e o utilizamos muito. É o nosso manual de cabeceira. Nós procuramos, inclusive...eu sou presidente do conselho de planejamento da cidade e nós nos reunimos uma vez por mês. E em todas as reuniões os principais assuntos são alterações, ou possíveis alterações, principalmente, solicitadas por terceiros, pelo legislativo, então no plano diretor, é onde nós procuramos todas as respostas para isso. (Transcrição da fala do entrevistado de Cianorte, 2017)

Com certeza. O plano diretor é uma lei maior que dá o norte para a questão de desenvolvimento do município, para onde vai crescer e o caminho por onde o município pode seguir. (Transcrição da fala do entrevistado de Coronel Vivida, 2017)

Sim. Porque toda política urbana municipal, está inserida no plano diretor. Você pega os parâmetros de ocupação, expansão do sistema viário, expansão do perímetro urbano, ocupações de vazios urbanos, expansão da infraestrutura urbana, instalação dos equipamentos comunitários, distribuição do comércio, serviços e atividades industriais. Então tudo é previsto no plano diretor e nas legislações complementares, que obedecem às diretrizes geral dele. (Transcrição da fala do entrevistado de Guarapuava, 2017)

Por outro lado, ainda na mesma questão, 6 entrevistados informaram que as políticas urbanas de seus municípios não seguem os planos diretores, apenas a disciplina do parcelamento, uso e ocupação do solo ou definições políticas. O entrevistado de Andirá, por exemplo, respondeu que o que orienta a política urbana do município são o Código de Obras, o Código de Posturas, a Lei do Sistema Viário e a Lei de Parcelamento do Solo.

Sim, porém apenas nessas duas vertentes, uso e ocupação do solo e proteção ambiental. Por ser um plano antigo (2006) vários aspectos precisam ser acrescentados e revisados, além de que os instrumentos só foram implementados em 2011. (Transcrição da fala do entrevistado de Maringá, 2017)

A legislação, ou seja, lei de zoneamento, código de obras e lei de parcelamento, é considerada, mas o planejamento urbano não é muito considerado. (Transcrição da fala do entrevistado de Francisco Beltrão, 2017)

Sim. Principalmente uso e ocupação do solo. As demais áreas, principalmente meio ambiente, mobilidade e saneamento, ainda são bem secundários no planejamento do município. (Transcrição da fala do entrevistado de Matinhos, 2017)

O PD foi feito mais simplesmente para “ter um plano em mãos” do que para propor algo para a cidade. Porém quanto ao seu conteúdo, suas diretrizes focam mais nas questões de uso e ocupação do solo, que restringe bastante. (Transcrição da fala do entrevistado de Rio Branco do Sul, 2017)

Outros destacaram a vulnerabilidade política do planejamento urbano, como em Piraquara, município da Região Metropolitana de Curitiba, em Carambeí, município vizinho a Ponta Grossa e São Mateus do Sul, município do sudeste paranaense.

O que orienta é a visão da política do momento. Não tem na verdade um planejamento no Município. É mais uma tendência política, onde se acha que tem que investir. As leis complementares ao plano são aplicadas, principalmente a lei de zoneamento, que é a mesma do Plano de 2006, nunca foi alterada. (Transcrição da fala do entrevistado de Piraquara, 2017)

O plano diretor deveria orientar a política urbana. É uma ferramenta que pode auxiliar nisso, mas a política hoje é politicagem, e não política (Transcrição da fala do entrevistado de Carambei, 2017)

E agora? O que eu vou te dizer? A condição política é que orienta o desenvolvimento. (Transcrição da fala do entrevistado de São Mateus do Sul, 2017)

Além desses, o entrevistado de um único município, Ponta Grossa, informou não haver diretrizes que orientam a política urbana.

Não tem diretrizes de ordenamento, ocupação e uso do solo ou desenvolvimento espacial. O Plano Diretor tem sido visto como um empecilho. Em geral não tem diretrizes que orientam a política urbana. (Transcrição da fala do entrevistado de Ponta Grossa, 2017)

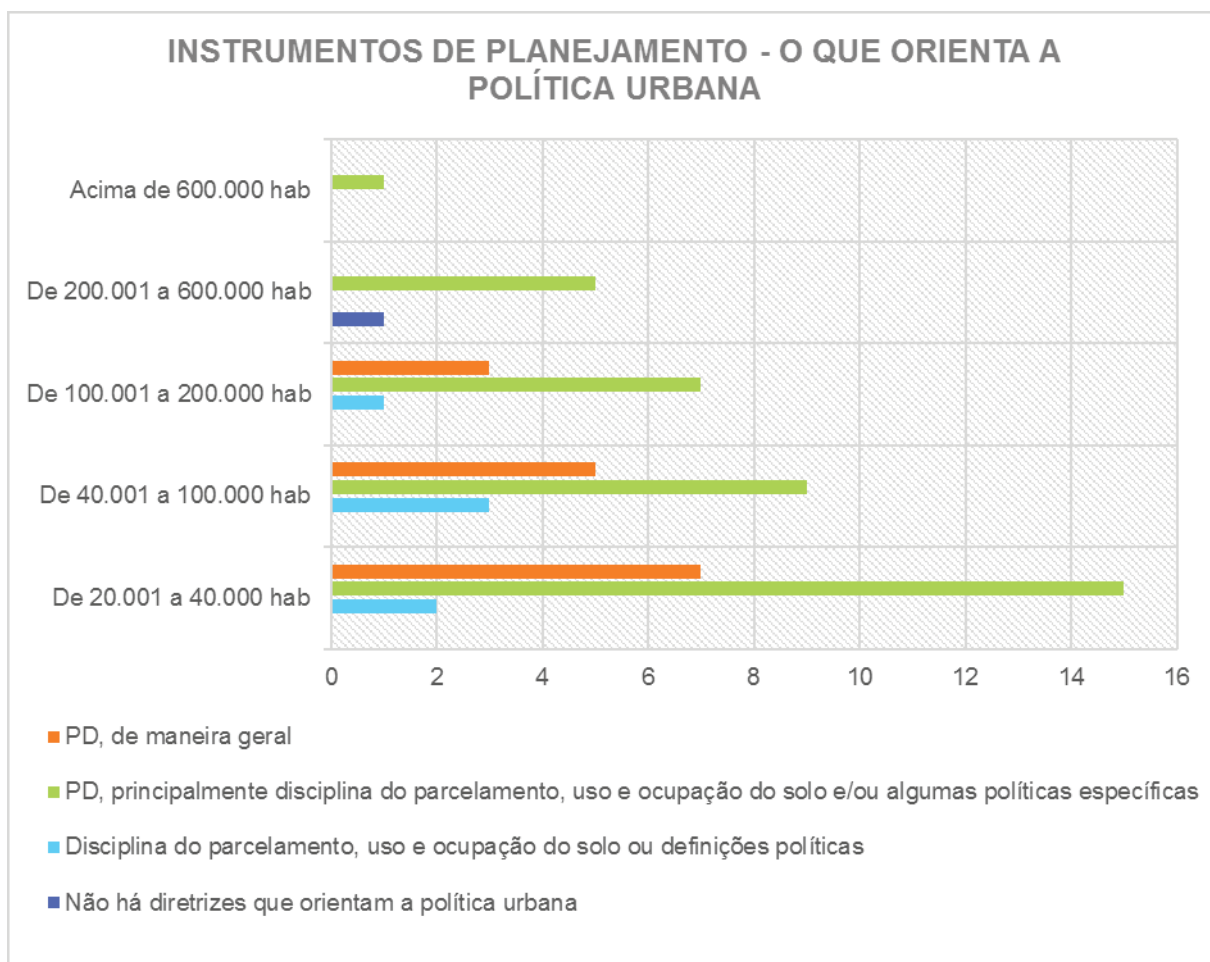
Merecem destaque também outras contribuições decorrentes deste questionamento. Uma delas refere-se à relação do plano diretor com os planos setoriais. O entrevistado de Pinhão destacou como orientadores da política urbana do município, além do plano diretor, os planos de mobilidade urbana e de habitação de interesse social. Também o servidor de Apucarana mencionou os planos setoriais, ainda que dando maior ênfase à utilização do plano diretor. Outra interessante constatação refere-se à importância dada pelos entrevistados ao plano diretor, principalmente quando informam estar em processo de revisão do mesmo. Nos discursos ficam claras as expectativas em relação ao novo plano.

A cidade tem crescido bastante em termos de economia e população, então, nós temos nos adequado a esse crescimento e o plano é quem nos norteia. Por isso a dedicação neste momento, é exclusivamente, para a conclusão do processo de revisão. Pois o nosso plano é de 2006, em 2016 venceu o prazo de revisão. Porém como era um ano político, ele foi iniciado no final de 2016, mas os trabalhos efetivos foram feitos agora em 2017. (...) Então é uma dedicação de todos os departamentos para incluir no PD tudo o que seja possível, inclusive, parte do que vai para os outros planos. O que vai orientar a elaboração dos outros planos, basicamente é o que estará no PD. (...) Enfim, existem infinitos assuntos que nós vamos detalhar muito no PD para tentar fazer com os demais se adequem a ele. (Transcrição da fala do entrevistado de Cianorte, 2017)

O novo plano vai dar uma nova concepção, porque assim, boa parte dos técnicos, principalmente os arquitetos e engenheiros, que trabalharam nesse período desde de 2007 até 2017, analisando processos, fizeram parte da equipe técnica da revisão do plano diretor. Então eles viram muita coisa que estavam erradas no plano anterior, de concepções, ou coisas que num artigo permitia e no outro proibia, isso foi consertado dessa forma agora. (Transcrição da fala do entrevistado de Castro, 2017)

Ainda, quando as respostas são organizadas por faixas populacionais, é possível notar um padrão, especialmente nos municípios de 20.001 a 200.000 habitantes, uma vez que a proporção entre as duas principais respostas (PD de maneira geral e PD, principalmente disciplina do parcelamento, uso e ocupação do solo e/ou algumas políticas específicas) é similar.

GRÁFICO 4 - MUNICÍPIOS ENTREVISTADOS E O QUE ORIENTA A POLÍTICA URBANA, DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS



FONTE: ELABORADO PELA AUTORA

Em suma, os dados apresentados indicam um papel significativo do ordenamento físico-territorial, principalmente do zoneamento urbano, mesmo quando vinculado ao plano diretor. Uma das explicações possíveis para isso decorre da relação direta que os parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo têm com os potenciais construtivos dos imóveis e, conseqüentemente, com seus valores, o que reflete diretamente em interesses de proprietários de terra e do mercado imobiliário.

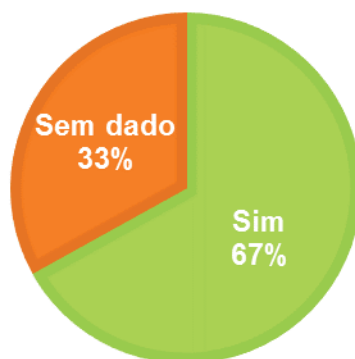
A lógica do zoneamento tem sido, ao longo de sua história, bastante capturada pelo mercado imobiliário, na medida em que este depende basicamente dessa regulação para ditar suas margens de lucratividade. Assim, o zoneamento acaba por definir suas métricas e parâmetros muito a partir dos produtos imobiliários que o mercado pode/quer construir. (LOPES, ROLNIK, 2018)

5.3.2 Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS)

Dos 399 municípios paranaenses, até o mês de março de 2017, de acordo com os dados do Ministério das Cidades, 267 municípios apresentavam PLHIS, conforme GRÁFICO 5. Para os demais municípios não há dados, não sendo possível afirmar que os mesmos não possuem os planos.

GRÁFICO 5– MUNICÍPIOS PARANAENSES QUE POSSUEM PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

POSSUI PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL



FONTE: BRASIL, 2017A. ELABORADO PELA AUTORA

Ao se considerar os municípios que possuem PLHIS por faixa de população, de acordo com a TABELA 17, pode-se verificar que em todas as faixas a porcentagem é superior a 60%, o que indica um relativo sucesso em relação à existência desse instrumento. É importante destacar que dos 20 municípios que possuem acima de 100.000 habitantes, ou seja, os mais populosos e mais urbanizados do estado, 17 possuem PLHIS.

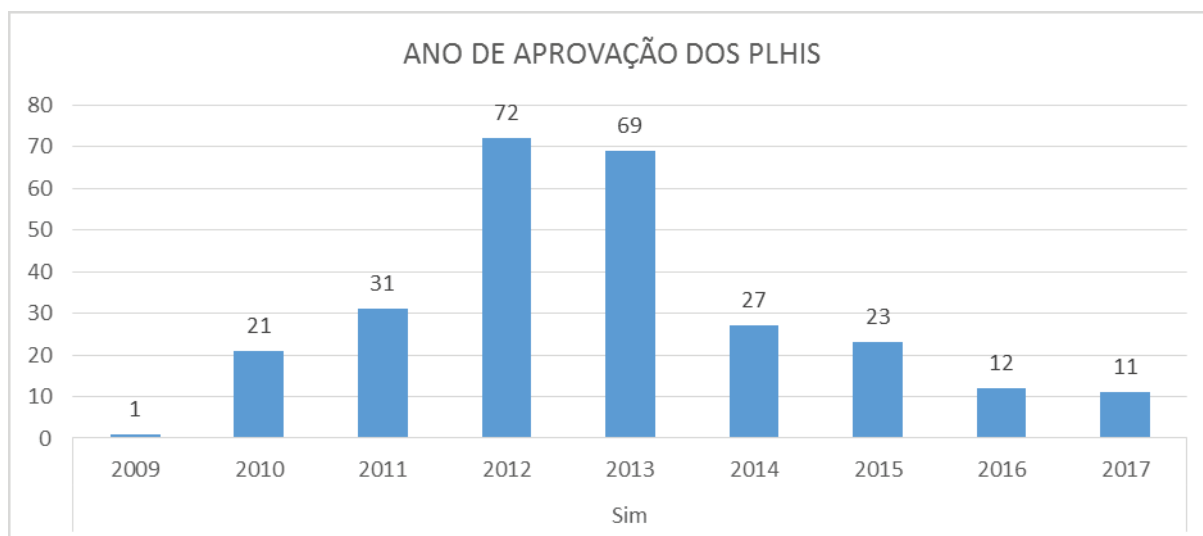
TABELA 17 – MUNICÍPIOS PARANAENSES QUE POSSUEM PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL, DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS

FAIXAS POPULACIONAIS (Habitantes)	Nº MUNICÍPIOS QUE POSSUEM PLHIS	TOTAL DE MUNICÍPIOS PARANÁ	%
Até 20.000	200	306	65,36%
20.001 até 40.000	36	49	73,47%
40.001 até 100.000	14	24	58,33%
100.001 até 200.000	10	12	83,33%
200.001 até 600.000	6	7	85,71%
Mais que 600.000	1	1	100,00%
Total	267	399	66,92%

FONTE: BRASIL, 2017A; IBGE, 2017. ELABORADO PELA AUTORA

Ao se cruzar os dados dos municípios que possuem aprovados os seus PLHIS (GRÁFICO 6), nota-se um incremento mais significativo a partir no ano de 2010 e um pico na aprovação de planos nos anos de 2012 e 2013, provavelmente como reflexo das políticas de capacitação de técnicos e financiamento de PLHIS pelo Ministério das Cidades.

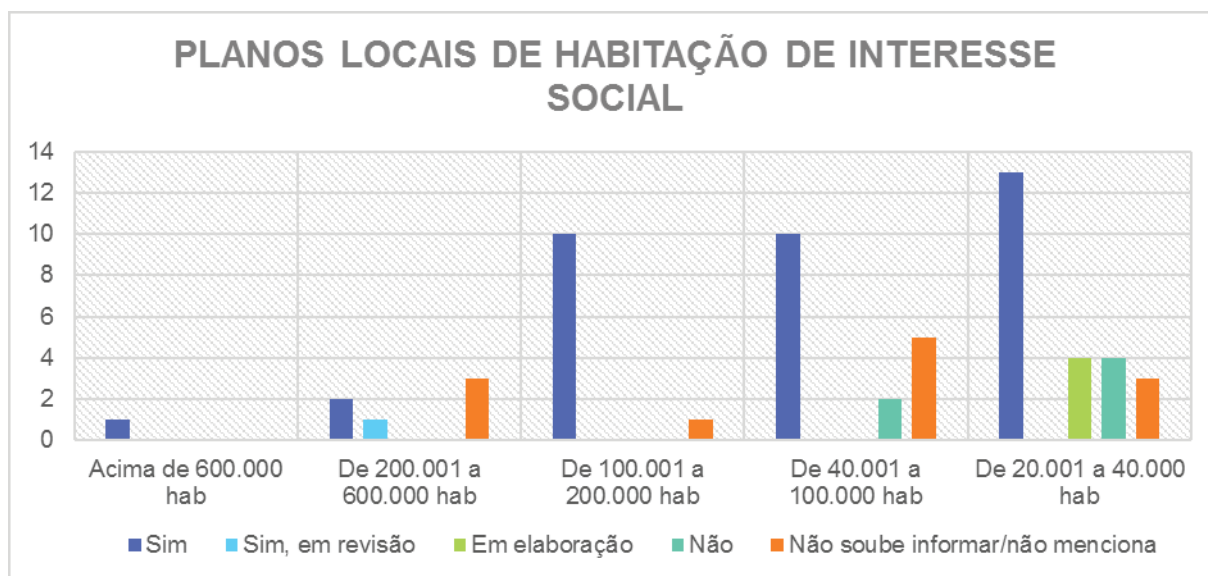
GRÁFICO 6– ANO DE APROVAÇÃO DOS PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES



FONTE: BRASIL, 2017A. ELABORADO PELA AUTORA

Seguindo a análise a partir das respostas das entrevistas, 36 servidores, ou seja, 61,01%, informaram que seus municípios possuem o PLHIS. Os entrevistados de outros 4 municípios informaram que os planos de habitação estão em elaboração e 1 em revisão. Ainda, 6 informaram que os municípios que não possuem plano de habitação e outros 12, um número razoável, não mencionaram ou não souberam informar.

GRÁFICO 7 - MUNICÍPIOS ENTREVISTADOS E SITUAÇÃO DOS PLHIS, DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS



FONTE: ELABORADO PELA AUTORA

Além disso, 17 entrevistados deram alguma informação adicional sobre os planos de habitação além do escopo da pergunta. Em 3 municípios, os entrevistados ressaltaram a forma de elaboração dos planos: 2 elaborados com contratação de consultoria, em municípios na faixa populacional de 20.001 a 40.000 habitantes, e 1 elaborado pela Secretaria de Habitação, em município da faixa populacional de 200.001 a 600.000 habitantes.

Outro dado que merece atenção é que em 4 municípios, dois da faixa populacional de 100.001 a 500.000 habitantes e dois da faixa populacional de 20.001 a 50.000 habitantes, os entrevistados destacaram que os planos de habitação existem, mas não foram implementados.

O município possui um plano de habitação de interesse social, mas nunca foi colocado em prática. É uma situação muito particular de governo. Cada governo, cada um entra com uma mentalidade diferente para a política habitacional. (Transcrição da fala do entrevistado de Quatro Barras, 2017)

O plano de habitação foi feito em 2011, mas não virou lei. Ele acabou se perdendo e nunca foi implementado. (Transcrição da fala do entrevistado de Araucária, 2017)

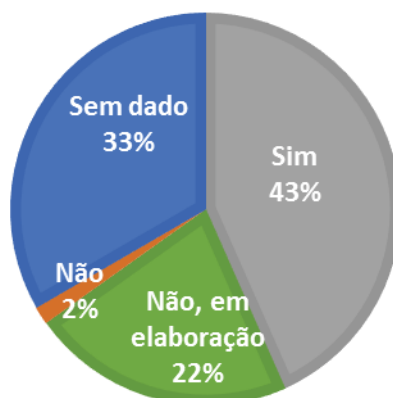
De outro modo, em 2 dos municípios os entrevistados ressaltaram que os planos de habitação serviram de base para a revisão dos planos diretores e em outros 2 informou-se que o plano tem sido utilizado como instrumento da política habitacional.

5.3.3 Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB)

Com relação aos planos de saneamento básico, segundo os dados fornecidos pelo Ministério das Cidades, 43% dos municípios paranaenses possuem o plano e 22% estavam em elaboração, em março de 2017 (GRÁFICO 8).

GRÁFICO 8 – MUNICÍPIOS PARANAENSES QUE POSSUEM PLANO DE SANEAMENTO BÁSICO

POSSUI PLANO DE SANEAMENTO BÁSICO



FONTE: BRASIL, 2017B. ELABORADO PELA AUTORA

Se considerados os municípios que possuem PMSB, classificados por faixas populacionais, é possível notar que nas faixas até 200.000 habitantes a porcentagem daqueles que possuíam o plano em 2017 é baixa, variando entre 30% e 45%. É importante destacar que essas faixas totalizam 391 municípios e que somente 166 deles contavam com planos de saneamento. Nas faixas populacionais acima de 200.000 a porcentagem de municípios que possuíam PMSB é maior, dos 8 municípios que se enquadram nessas faixas apenas um não possuía o plano (São José dos Pinhais), conforme apresentado na TABELA 18.

TABELA 18 - MUNICÍPIOS PARANAENSES QUE POSSUEM PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO, DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS

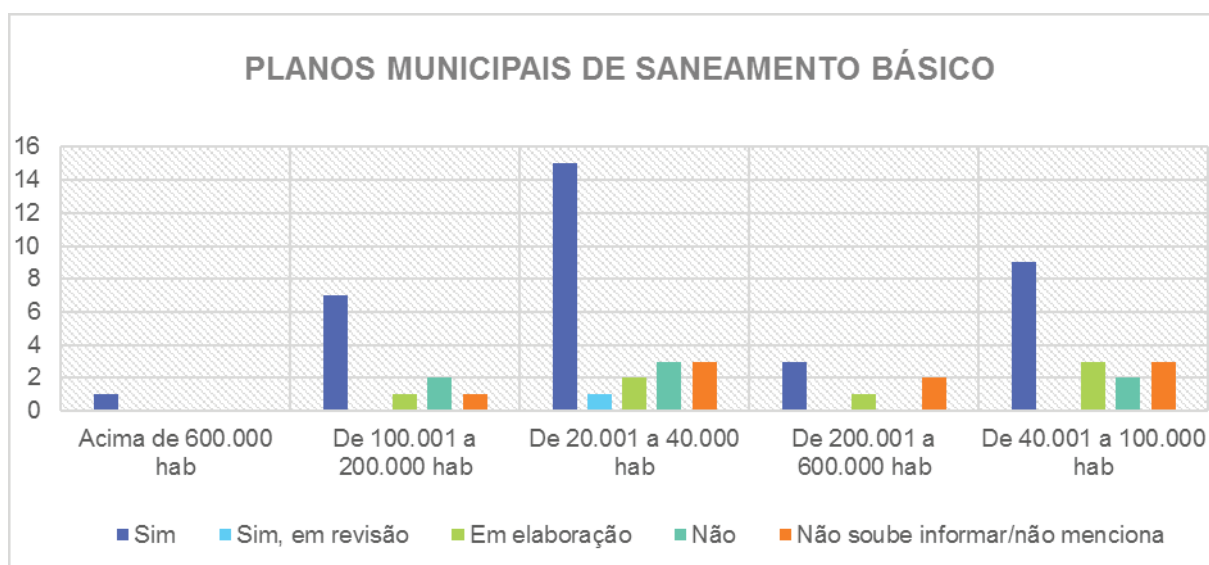
FAIXAS POPULACIONAIS (Habitantes)	Nº MUNICÍPIOS QUE POSSUEM PMSB	TOTAL DE MUNICÍPIOS PARANÁ	%
Até 20.000	131	306	42,81%
20.001 até 40.000	22	49	44,90%
40.001 até 100.000	9	24	37,50%
100.001 até 200.000	4	12	33,33%
200.001 até 600.000	6	7	85,71%
Mais que 600.000	1	1	100,00%
Total	173	399	43,36%

FONTE: BRASIL, 2017B; IBGE, 2017. ELABORADO PELA AUTORA

Esses dados revelam que menos da metade dos municípios paranaenses possuem planos municipais de saneamento básico, ainda que esta seja uma das condições para a validade de contratos de prestação de serviços, prevista na lei 11.445/2007. Segundo informações do sítio eletrônico da Companhia de Saneamento do Paraná – SANEPAR, a maior prestadora de serviços de saneamento no estado, a Companhia atende 345 municípios, que deveriam, portanto, possuir seus PMSB. (SANEPAR, 2017)

Ao serem analisadas as entrevistas, em 35 municípios os entrevistados informaram a existência do plano e um disse que possui o plano e o mesmo se encontra em revisão. 7 entrevistados disseram que seus municípios estão elaborando seus planos de saneamento e outros 7 afirmaram ainda não os possuir.

GRÁFICO 9 - MUNICÍPIOS ENTREVISTADOS E SITUAÇÃO DOS PMSB, DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS



FONTE: ELABORADO PELA AUTORA

Assim como em relação aos PLHIS, 14 entrevistados deram informações adicionais sobre os planos de saneamento. 5 deles destacaram por quem foram produzidos os planos: 2 pelas secretarias de meio ambiente, 1 conjuntamente pelas secretarias de obras e de meio ambiente, 1 pela equipe própria do município, sem a especificação da unidade administrativa e 1 desenvolvido pela Associação Municipal dos Campos Gerais.

Além disso, os entrevistados de 4 municípios mencionaram a SANEPAR, 2 deles informando que o PMSB foi desenvolvido em convênio com a Companhia, um dizendo que o plano seguiu as diretrizes da SANEPAR e outro apenas informando que a parte de saneamento ambiental é uma concessão a ela.

O Plano de Saneamento veio para definir metas e objetivos para a questão de saneamento urbano e rural, mas muito mais aplicado à concessionária do serviço do que o poder público. É claro que o poder público considera isso, mas de forma muito tímida, não da forma como deveria ser. (Transcrição da fala do entrevistado de Campo Largo, 2017)

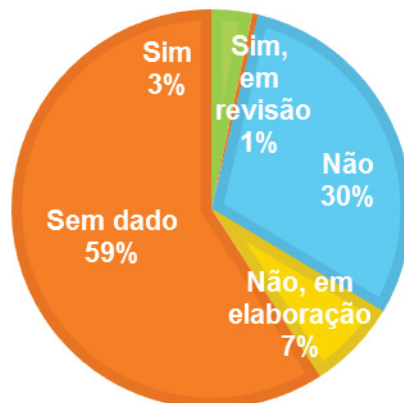
O plano de saneamento também foi utilizado para a elaboração do plano diretor, mas mais as questões de água e esgoto, porque o de drenagem urbana a gente não conclui ainda. Isso é uma falha do município. O de resíduos sólidos já foi executado também. O plano de saneamento finalizou em 2014. (Transcrição da fala do entrevistado de Castro, 2017)

Estamos em fase conclusão. Pois no município quem é responsável pela parte de água, esgoto e lixo, é a Sanepar. E dentro desse processo, que são os modais, o município já fez o de gerenciamento de resíduos sólidos, porém está complementando este plano com o de entulhos de construção, que não havia sido incluído. A Sanepar já fez o de água e esgoto e agora nós vamos iniciar o de drenagem, que é a última parte do plano de saneamento. Então o plano de saneamento existe, mas ainda falta esta complementação, que por ser uma questão distribuída, nós ainda não finalizamos 100%. (Transcrição da fala do entrevistado de Cianorte, 2017)

5.3.4 Planos de Mobilidade Urbana (Planmob)

A respeito dos planos municipais de mobilidade urbana, em função da lei que instituiu a política ser de 2012 e o prazo para a elaboração dos planos ter sido prorrogado até 2019, apenas 13 municípios paranaenses afirmaram possuir esse plano, ou seja, 3%, de acordo com os dados fornecidos pelo Ministério das Cidades. Se considerados também os municípios que estão elaborando os planos ou os que já possuem planos e estão fazendo a revisão, somam-se 44 municípios, 11%, mas ainda resultando numa baixa adesão pelos municípios (GRÁFICO 10).

GRÁFICO 10– MUNICÍPIOS PARANAENSES QUE POSSUEM PLANO DE MOBILIDADE URBANA

POSSUI PLANO DE MOBILIDADE URBANA

FONTE: BRASIL, 2017C. ELABORADO PELA AUTORA

A partir da classificação dos municípios por faixas populacionais, conforme a TABELA 19, percebe-se claramente que dos municípios com menos de 20.000 habitantes, ou seja, aqueles que não tem obrigatoriedade de elaboração dos planos de mobilidade urbana de acordo com a Lei 12.587/2012, são pouquíssimos os que elaboraram ou estão elaborando seus planos – 8 municípios. Naqueles com população entre 20.001 e 40.000 habitantes, 3 possuem os planos finalizados e 9 estão com os planos em elaboração, representando 24% dos municípios dessa faixa populacional. Destaca-se a faixa populacional de 100.001 a 200.000 habitantes, composta de 12 municípios, dos quais 9 possuem o plano de mobilidade ou o estão elaborando. Também chamam a atenção as faixas superiores a 200.000 habitantes, das quais fazem parte 8 municípios, de maior porte e de maior dinâmica urbana, e que contam apenas com 1 plano concluído e 2 em elaboração.

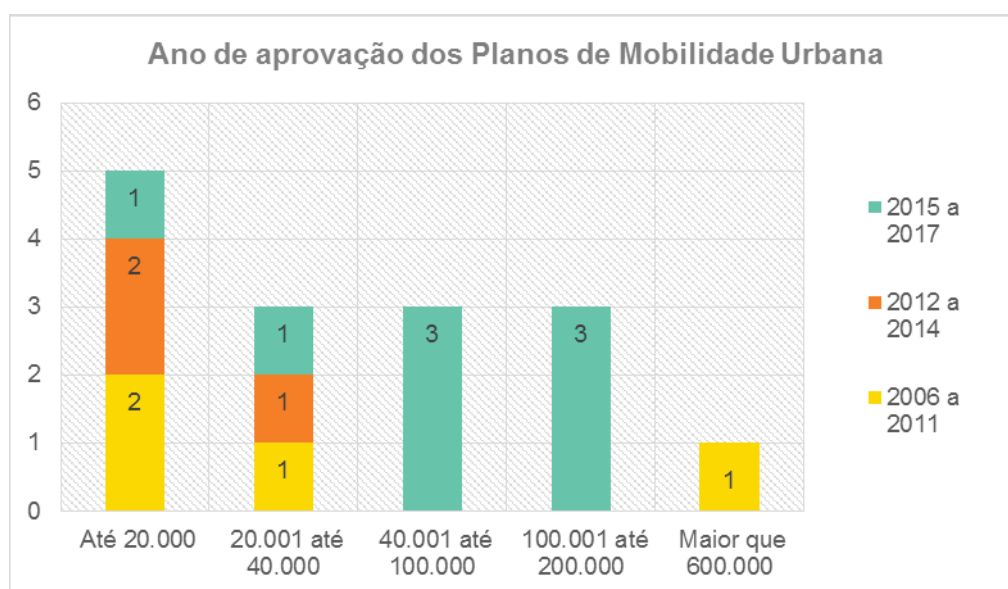
TABELA 19 – MUNICÍPIOS PARANAENSES QUE POSSUEM PLANO DE MOBILIDADE URBANA, DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS

População (n. habitantes)	POSSUI PLANO DE MOBILIDADE URBANA				TOTAL DE MUNICÍPIOS NO PARANÁ	% EM RELAÇÃO AO TOTAL DE MUNICÍPIOS
	Não, em elaboração	Sim	Sim, em revisão	Total		
Até 20.000	3	4	1	8	306	3%
20.001 até 40.000	9	3	0	12	49	24%
40.001 até 100.000	9	3	0	12	24	50%
100.001 até 200.000	6	3	0	9	12	75%
200.001 até 600.000	2	0	0	2	7	29%
Mais que 600.000	0	0	1	1	1	100%
Total Geral	29	13	2	44	399	11%

FONTE: BRASIL, 2017C, IBGE, 2017. ELABORADO PELA AUTORA

Se considerados os anos em que foram aprovados os planos de mobilidade existentes, dos 15 planos de mobilidade urbana dos municípios paranaenses, 4 são anteriores a 2012, e, portanto, anteriores à política nacional. Dos 11 planos restantes, 8 foram elaborados entre 2015 e 2017, demonstrando uma preocupação desses municípios no cumprimento do prazo previsto na lei 12.857/2012, inicialmente definido como 3 anos da publicação da lei, posteriormente postergado por mais 4 anos. (GRÁFICO 11)

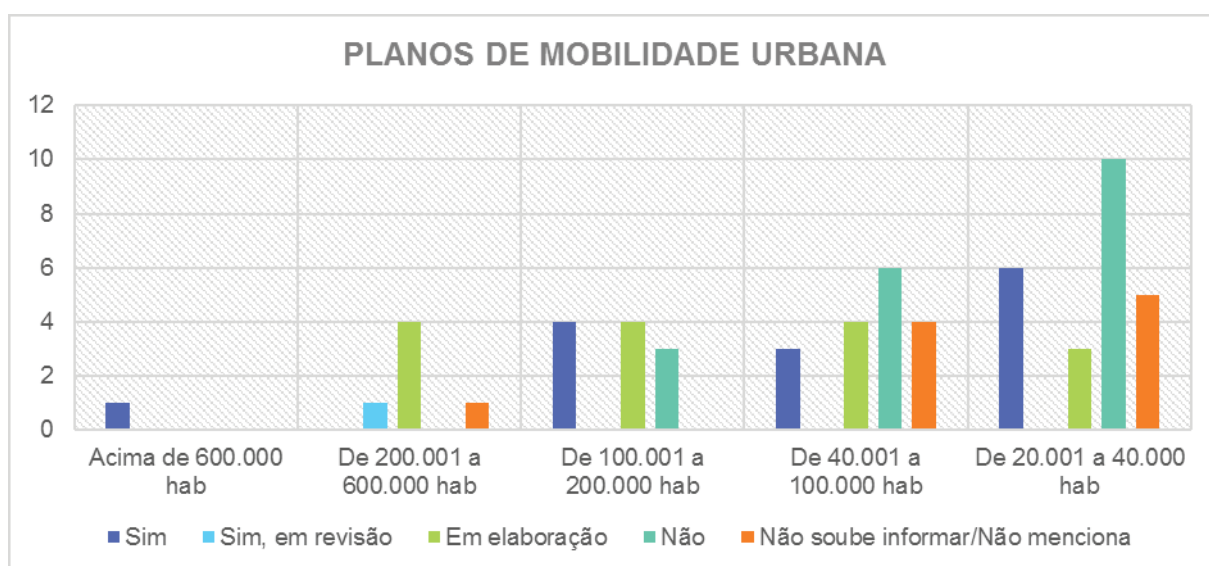
GRÁFICO 11 – ANO DE APROVAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE MOBILIDADE URBANA NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES, DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS



FONTE: BRASIL, 2017A; IBGE, 2017. ELABORADO PELA AUTORA

Considerando os 59 municípios entrevistados, 15 informaram que possuem o PlanMob, sendo que um deles está revisando o plano existente, outros 15 municípios estão elaborando os planos e 19 não o possuem.

GRÁFICO 12 - MUNICÍPIOS ENTREVISTADOS E SITUAÇÃO DOS PLANMOB, DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS



FONTE: ELABORADO PELA AUTORA

Os entrevistados que trouxeram alguma informação adicional em relação aos planos de mobilidade, em geral trataram sobre sua elaboração. 3 entrevistados informaram que os planos foram elaborados ou estão em elaboração de forma integrada aos planos diretores e outros 3 disseram que estão no início do processo, elaborando os termos de referência para contratação de consultorias especializadas. Alguns entrevistados destacaram questões referentes ao conteúdo desses planos.

O plano de mobilidade é bem recente e foi bem articulado, inclusive por conta da lei do sistema viário, que interfere no zoneamento. Então houve a preocupação de integração e articulação. (Transcrição da fala do entrevistado de Araucária, 2017)

Na questão da mobilidade, também houve uma dificuldade muito grande que é colocar na cabeça de quem usa o carro que a política de mobilidade não é para quem tem carro. Também serve, mas a prioridade é transporte de massa, pedestres e ciclistas, e não transporte individual. Essa é uma dificuldade que existe até com os próprios gestores: colocar na cabeça que a tendência mundial é essa. Não fazer uma cidade para carros e as políticas e os projetos estão sendo embasadas com base nessa política. (Transcrição da fala do entrevistado de Cascavel, 2017)

5.3.5 Instrumentos e institutos jurídicos, políticos, tributários e financeiros

A respeito dos institutos jurídicos, políticos, tributários e financeiros, os chamados instrumentos urbanísticos, o mais citado foi a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), implantada, segundo os entrevistados, em 10 municípios, e com intenção de implantação em outros 3. Poucos foram os entrevistados que detalharam a aplicação deste instrumento. Os que o fizeram, dos municípios de Campina Grande do Sul e de Cascavel, destacaram o direcionamento dos recursos para a implantação de parque e para regularização fundiária, indicando uma interessante articulação entre políticas.

A outorga onerosa já existia, foi apenas melhorada. Inclusive o que houve mudança no caso da outorga onerosa é que os recursos estão direcionados para a criação do Parque Linear do Rio Timbu, principal rio que compõe a APA do Iraí. Com recursos da outorga, já tem dinheiro para a construção das duas etapas do parque. (Transcrição da fala do entrevistado de Campina Grande do Sul, 2017)

A outorga onerosa tem sido aplicada. Inclusive, os recursos vão para o fundo de habitação. Com esse recurso, foi realizada, no ano passado, a regularização fundiária de mais de 400 unidades habitacionais, que eram irregulares, com infraestrutura de pavimentação e drenagem. (Transcrição da fala do entrevistado de Cascavel, 2017)

Outro instrumento muito mencionado foi o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV): 8 foram os entrevistados que informaram a utilização deste instrumento e outros 3 disseram que há a intenção de implantação nos seus municípios. Os entrevistados destacaram a importância do EIV, principalmente em função da possibilidade de solicitar compensações ou medidas mitigadoras dos impactos a serem gerados pelos empreendimentos. Nesse sentido, o EIV parece ter se tornado um instrumento de microplanejamento, de curto prazo e mais relacionado ao cotidiano e demandas da cidade.

Hoje o principal instrumento para o planejamento urbano é o zoneamento, mas também o EIV, que tem sido importante para saber onde estão sendo implantados os empreendimentos, quais impactos gerados, as medidas mitigadoras, etc. (Transcrição da fala do entrevistado de Araucária, 2017)

Aliás, um outro instrumento urbanístico que eu esqueci de comentar com você, a rigor do Estatuto da Cidade, são os Estudos de Impacto de Vizinhança, que são muito importantes aqui para o município e tem um volume de trabalho e de processos muito grande e estão em pleno funcionamento. (Transcrição da fala do entrevistado de Londrina, 2017)

Inclusive uma inovação que entrou nessa revisão foi por exemplo estudo de impacto de vizinhança, que não era exigido antes para empreendimentos de médio e grande porte e agora ele começou a ser exigido. A partir dele então já existe compensações ambientais e outros tipos de compensações pelo empreendedor, o que antes não era possível. (Transcrição da fala do entrevistado de Campina Grande do Sul, 2017)

[...] agora a gente fez uma lei específica para o EIV, pela importância que o EIV tem dentro do planejamento não só questão da proibição do que vai fazer mas sim das medidas mitigadoras, da correta utilização do uso do solo. (Transcrição da fala do entrevistado de Castro, 2017)

O IPTU progressivo no tempo, parte do instrumento do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), foi implementado, de acordo com os entrevistados, em 3 municípios, sendo que outros 8 pretendem implantá-lo em breve. A respeito deste instrumento, os entrevistados frisaram a sua importância para a coibição da especulação imobiliária, mas também ressaltaram as dificuldades para sua aplicação.

O IPTU progressivo, as a zonas especiais de interesse social e a outorga onerosa são aplicados. Alguns estão sendo mais utilizados que outros, como é o caso do IPTU progressivo. Essa cobrança é obrigatória pelo Tribunal de Contas, até pelo custo que o município tem para fazer a infraestrutura. Então tem alguns lotes vazios em que não fazem nada, não pagam IPTU e ainda deixam proliferar doenças. Então é implantado o IPTU progressivo para forçar o proprietário a vender, negociar ou pagar IPTU progressivo para o resto da vida. (Transcrição da fala do entrevistado de São Miguel do Iguaçu, 2017)

Existem muitas leis complementares que foram feitas, mas não vêm sendo aplicadas. Um exemplo é o caso do IPTU progressivo, que teve sua lei complementar elaborada, agora está sendo realizado um levantamento destas áreas com notificação aos proprietários, mas é um processo lento, que requer uma fiscalização eficiente. (Transcrição da fala do entrevistado de Rio Negro, 2017)

No caso do IPTU progressivo, existe a lei e a regulamentação legal, mas até agora não foi implementado efetivamente. Existe já o levantamento dos lotes subutilizados, mas não foi implantado, porque depende muito de uma vontade política e não só da lei. A lei existe, mas para que ela seja aplicada, nós precisamos ter os levantamentos, que já tem, e temos que notificar os proprietários. Essa parte da notificação ninguém ainda teve a coragem de aplicar. A partir do momento que se notifica, começa a contar o tempo para a apresentação do projeto, para o início da construção e para dar utilidade a área. Se não houver esta notificação, a lei fica impraticável. (Transcrição da fala do entrevistado de Cascavel, 2017)

Olha, infelizmente os instrumentos que nós temos não. Por exemplo, o IPTU progressivo no tempo é algo que o Paraná, talvez o Brasil inteiro venha sofrendo com a especulação imobiliária, e eu considero que é uma ferramenta que deveria estar em prática para melhorar a condição dos municípios em geral, e aqui em Rondon ela não está implementada. Até porque demora um tempo para fazer efeito. (Transcrição da fala do entrevistado de Marechal Candido Rondon, 2017)

Eles [os instrumentos urbanísticos] são subutilizados. A câmara de vereadores alterou algumas leis em 2014 deliberadamente, sem consulta técnica, deixando brechas para que os instrumentos não sejam aplicados. Aqui todas as famílias se conhecem, então a fiscalização tem dificuldade de atuar e a câmara funciona por camaradagem, com muita troca de favores e jogos de influência e interesse. Assim essas questões acabam influenciando de uma maneira muito forte a política urbana, já que não tem muito bem como regulamentar isso. Por exemplo, como eu vou aplicar o IPTU progressivo no terreno do cara que é meu colega? Então isso não é aplicado. O corpo técnico tem conhecimento dos instrumentos e eles estão no plano diretor, mas existe uma dificuldade muito grande na implementação deles. (Transcrição da fala do entrevistado de Prudentópolis, 2017)

Além disso, 7 foram os entrevistados que relataram que nenhum dos institutos está sendo aplicado nos municípios, justificando a não implementação por falta de regulamentação ou por falta de demanda, no caso de instrumentos diretamente ligados à dinâmica do mercado imobiliário.

Quase todos os instrumentos são contemplados no plano diretor, com exceção do usucapião urbano, do uso especial para fins de moradia, das operações urbanas consorciadas e da transferência do direito de construir, mas nenhum deles é aplicado. (Transcrição da fala do entrevistado de Palmeira, 2017)

De todos os instrumentos do Estatuto da Cidade nós não conseguimos implementar nenhum. Eles foram previstos no plano diretor, mas faltou a regulamentação pela prefeitura e também a implementação. Aquela visão de que a função social da cidade e da propriedade vem antes do interesse particular, isso não tem funcionado aqui. Aqui tem prevalecido interesse individual e depois o interesse coletivo. (Transcrição da fala do entrevistado de Jandaia do Sul, 2017)

Alguns instrumentos foram previstos no plano, mas nenhum deles utilizado. Não há demanda pela implantação dos instrumentos. (Transcrição da fala do entrevistado de Piraquara, 2017)

Existe a outorga onerosa, porém nunca foi utilizada. Talvez ainda não houve investidores ou construtoras que demandaram. O limite do município é de 10 pavimentos. Ninguém quis construir a mais. (Transcrição da fala do entrevistado de Coronel Vivida, 2017)

O município tem legislação específica para Outorga Onerosa, e Transferência do Potencial Construtivo, mas ambos os instrumentos não são muito aplicados, não tem demanda. (Transcrição da fala do entrevistado de Pinhais, 2017)

5.3.6 Base Cartográfica e Sistema de informações geográficas

Quanto ao cadastro imobiliário, todos os 398 municípios paranaenses que responderam a pesquisa informaram possuí-lo (um município se recusou a responder). Quando perguntados se o cadastro existente é informatizado, a maioria significativa, 387 municípios, afirmou que sim. (TABELA 20). Dos 11 municípios que disseram não possuir, 9 pertencem à faixa populacional de até 20.000 habitantes, o que pode indicar maior fragilidade institucional e técnica nos municípios de menor porte populacional.

TABELA 20 - MUNICÍPIOS PARANAENSES QUE POSSUEM CADASTRO IMOBILIÁRIO INFORMATIZADO, DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS

Municípios	Possui cadastro imobiliário informatizado			
	Sim	Não	Recusa	Total Geral
Até 20.000 hab	296	9	1	306
De 20.001 até 40.000 hab	48	1	0	49
De 40.001 até 100.000 hab	24	0	0	24
De 100.001 até 200.000 hab	12	0	0	12
De 200.001 até 600.000 hab	6	1	0	7
Mais que 600.000 hab	1	0	0	1
Total Geral	387	11	1	399

FONTE: IBGE, 2016, 2017. ELABORADO PELA AUTORA

Outra informação interessante é a data da última atualização completa do cadastro imobiliário, conforme mostrado na TABELA 21. É significativa a quantidade

de municípios (183) que possuem cadastros atualizados, que datam dos anos 2010, principalmente na faixa populacional de até 20.000 habitantes, o que pode indicar a preocupação em manter as bases corretas para aplicar os impostos prediais e territoriais e garantir esta fonte de receita.

Por outro lado, 210 municípios informaram que a base cadastral é anterior a 2010, dos quais a maior parte (140) afirmou que a última atualização se deu nos anos 2000. Cabe destacar que até mesmo nas faixas acima de 100.000 habitantes poucos são os municípios que possuem bases atualizadas e que 11 municípios informaram que seus cadastros são dos anos 1970 ou 1980, ou seja, extremamente desatualizados, sendo que, desses, 8 são municípios da faixa populacional de até 20.000 habitantes.

TABELA 21 - MUNICÍPIOS PARANAENSES E ÚLTIMA ATUALIZAÇÃO COMPLETA DO CADASTRO IMOBILIÁRIO, DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS

Municípios	Última atualização completa do cadastro imobiliário					Total Geral
	Anos 1970 a 1980	Anos 1990	Anos 2000	Anos 2010	Não soube informar ou recusa	
Até 20.000 hab	8	45	99	149	5	306
De 20.001 até 40.000 hab	2	6	19	22	0	49
De 40.001 até 100.000 hab	0	3	11	9	1	24
De 100.001 até 200.000 hab	1	4	5	2	0	12
De 200.001 até 600.000 hab	0	1	5	1	0	7
Mais que 600.000 hab	0	0	1	0	0	1
Total Geral	11	59	140	183	6	399

FONTE: IBGE, 2016, 2017. ELABORADO PELA AUTORA

Quanto à existência de base cartográfica digitalizada, em acordo com a TABELA 22, a maioria dos municípios (263) informou que não a possuem. Contribuíram significativamente para isso os municípios com até 40.000 habitantes, que representam 248 dos 263. Nas demais faixas populacionais percebe-se uma inversão de padrão, sendo maioria em cada faixa aqueles municípios que informaram que possuem bases cartográficas digitalizadas. Esses dados refletem a reduzida capacidade técnica e institucional dos municípios de pequeno porte em elaborar ou contratar esse tipo de instrumento, refletindo diretamente nas atividades de planejamento urbano.

TABELA 22 - MUNICÍPIOS PARANAENSES E BASE CARTOGRÁFICA DIGITALIZADA, DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS

Municípios	Possui base cartográfica digitalizada			Total Geral
	Sim	Não	Recusa	
Até 20.000 hab	85	220	1	306
De 20.001 até 40.000 hab	21	28	0	49
De 40.001 até 100.000 hab	13	11	0	24
De 100.001 até 200.000 hab	9	3	0	12
De 200.001 até 600.000 hab	6	1	0	7
Mais que 600.000 hab	1	0	0	1
Total Geral	135	263	1	399

FONTE: IBGE, 2016, 2017. ELABORADO PELA AUTORA

Por fim, ao se considerar a utilização de sistemas de informações geográficas, pode-se notar ainda mais a disparidade entre municípios de maior e de menor porte (TABELA 23). Os municípios paranaenses com até 100.000 habitantes predominantemente informaram não utilizarem este instrumento, enquanto que nos demais, com maior população, a relação é inversa. Isso revela que a utilização desta importante ferramenta de análise e gestão territorial, a qual demanda capacidade técnica especializada, é privilégio de poucos municípios.

TABELA 23 - MUNICÍPIOS PARANAENSES E UTILIZAÇÃO DE SISTEMA DE INFORMAÇÕES GEOGRÁFICAS, DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS

Municípios	Utiliza sistema de informações geográficas			Total Geral
	Sim	Não	Não sabe informar/recusa	
Até 20.000 hab	25	254	27	306
De 20.001 até 40.000 hab	11	36	2	49
De 40.001 até 100.000 hab	7	17	0	24
De 100.001 até 200.000 hab	7	4	1	12
De 200.001 até 600.000 hab	4	3	0	7
Mais que 600.000 hab	1	0	0	1
Total Geral	55	314	30	399

FONTE: IBGE, 2016, 2017. ELABORADO PELA AUTORA

A respeito das informações coletadas nas entrevistas sobre as bases cartográficas e de sistemas de informações geográficas, é importante destacar que

não havia uma questão específica a esse respeito, porém no conjunto das respostas alguns entrevistados voluntariamente o destacaram como parte do processo de planejamento – ou da intenção de que se torne. No caso de Pinhais, o entrevistado informou que o processo de planejamento do município tem como base o mapeamento georreferenciado e, assim como os entrevistados de Cascavel e Castro, destacou a sua utilização para análise territorial e de definição de propostas de planejamento.

Nós temos um volume imenso de informações, praticamente todo em mapas georreferenciados e fazemos uma leitura das informações que conseguimos mapear, fazendo alguns apontamentos com base nas demandas que chegam de situações pontuais, também fazemos tudo referente aos projetos, operações, propostas. É dessa maneira que fazemos: a partir do mapeamento, fazemos as análises e propostas. (Transcrição da fala do entrevistado de Pinhais, 2017)

O plano diretor é um instrumento e as demais leis também, mas existe o geoprocessamento que tem um potencial enorme a ser explorado. Ali se consegue mapear demandas diversas, analisando por exemplo quais lugares existem vazios ou demandas por educação. Também na questão de acidentes de trânsito, existem dados que se consegue mapear e definir quais são os pontos críticos viários para então se fazer um estudo naquela região para resolver o problema que se tem. O principal instrumento técnico que se tem hoje então é o geoprocessamento mesmo, ou seja, georreferência.[...] Para municípios pequenos talvez o custo de fazer um georreferenciamento seja muito alto, mas para municípios grandes é essencial. (Transcrição da fala do entrevistado de Cascavel, 2017)

O nosso prefeito atual, vamos dizer um deputado consegue uma emenda de pavimentação, ele manda para cá, secretaria de desenvolvimento urbano, para o setor de geoprocessamento, para a gente dar uma olhada onde é, se precisa de infraestrutura, onde tem rede de água, onde tem rede de esgoto, onde tem transporte coletivo e onde que o plano de mobilidade está evidenciando que a gente tem que fazer alguma ação. (Transcrição da fala do entrevistado de Castro, 2017)

Os entrevistados de outros dois municípios, Carambeí e Goioerê, afirmaram estar implantando ou aprimorando seus sistemas, com o objetivo de conhecer melhor suas cidades. Tratam-se de municípios de pequeno porte populacional, pertencentes à faixa de 20.001 a 40.000 habitantes, que demonstraram interesse na utilização desta ferramenta para o planejamento urbano.

Agora que está se começando a implementar o geoprocessamento. Era para ter sido contratada uma empresa para fazer a assessoria deste processo, mas com a redução de recursos foi contratada apenas serviços de fotos. Assim, foram contratados estagiários para que sejam validados os cadastros técnicos e geográficos. Ou seja, busca-se conhecer melhor a cidade a partir de uma ferramenta considerada principal para os próximos anos. (Transcrição da fala do entrevistado de Carambeí, 2017)

Agora estamos trabalhando com a parte de georreferenciamento que a gente tem. Que é a delimitação de todas as cidades que a gente tem em volta, todos os limites que pertencem ao município. Que, infelizmente, até hoje não aparecem no mapa e que não são descritos, nem no nosso mapa de uso e ocupação do solo. Então esse é o principal referencial do município quanto a isso. (Transcrição da fala do entrevistado de Goioerê, 2017)

Diante do exposto, ficou demonstrada a fragilidade institucional e técnica dos municípios quanto à utilização de instrumentos cadastrais e de cartografia, de maneira ainda mais expressiva nos municípios de menor porte.

Dentre os três elementos analisados, os melhores resultados referem-se à existência de cadastro imobiliário informatizado, inexistente em apenas 11 municípios paranaenses, 8 desses com até 20.000 habitantes. Quanto à idade dessa base cadastral, a maior parte informou que a última atualização se deu nos anos 2000 e 2010. A esse respeito, foi expressivo o número de municípios com até 40.000 habitantes que informou que seus cadastros imobiliários datam dos anos 2010, ou, seja, bastante atualizados, o que pode traduzir o caráter arrecadatário desse elemento, relacionado ao recolhimento dos impostos prediais e territoriais.

Por outro lado, concentram-se nessa mesma faixa populacional os municípios que disseram que suas bases cadastrais datam dos anos 1970, 1980 e 1990. Nos municípios acima de 40.000 habitantes predominam os cadastros com atualização nos anos 2000.

Para os outros dois elementos analisados, verifica-se ainda mais desigualdade entre municípios de maior e menor porte. A maior parte dos municípios não possui base cartográfica digitalizada, principalmente aqueles com até 40.000 habitantes. Acima desse valor, a maioria em cada faixa populacional informou que possuem bases cartográficas digitalizadas. De maneira similar, os municípios com até 100.000 habitantes predominantemente informaram que não utilizam sistemas de informações geográficas, enquanto que nos demais, com maior população, a relação é inversa.

Considerando, de acordo com Maricato (2015, p.95), que “a modernização e a divulgação de cadastros, mapeamentos e informações sobre cidade também constituem instrumentos fundamentais para uma apreensão mais rigorosa e administração mais eficiente”, os dados apresentados traduzem que estas importantes ferramentas de análise e gestão territorial, que demandam capacidade técnica especializada, são privilégio de poucos municípios.

5.3.7 Orçamento

Prossegue-se à análise verificando a utilização do orçamento como instrumento de planejamento, cujos resultados são decorrentes das entrevistas. Quando questionados se as diretrizes e ações do plano diretor estão contempladas no orçamento do município, 12 dos 59 entrevistados informaram que sim, as diretrizes dos planos fazem parte dos orçamentos municipais, conforme apresentado na TABELA 24. Contudo, essas respostas foram imprecisas, não especificando como acontece a inclusão das ações no orçamento.

Sim, todas [diretrizes e ações] foram regulamentadas nas leis municipais. (Transcrição da fala do entrevistado de Ivaiporã, 2017)

Sim. É feito um estudo técnico que é colocado no orçamento, além de uma estimativa da expectativa de arrecadação municipal. (Transcrição da fala do entrevistado de Astorga, 2017)

O plano diretor é utilizado como parâmetro para a elaboração das previsões orçamentárias. (Transcrição da fala do entrevistado de Colorado, 2017)

TABELA 24 - MUNICÍPIOS ENTREVISTADOS E ORÇAMENTO, DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS

Diretrizes e ações do PD contempladas no orçamento?	Acima de 600.000 hab	De 200.001 a 600.000 hab	De 100.001 a 200.000 hab	De 40.001 a 100.000 hab	De 20.001 a 40.000 hab	Total Geral
Sim, leis orçamentárias	1	0	1	3	3	8
Sim, PAI e leis orçamentárias	0	0	0	3	0	3
Sim, PAI	0	1	1	3	3	8
Sim	0	0	2	1	9	12
Em parte	0	3	1	2	3	9
Não	0	0	3	1	1	5
Não soube informar	0	2	3	4	5	14
Total Geral	1	6	11	17	24	59

FONTE: ELABORADO PELA AUTORA

Também responderam sim os entrevistados de outros 19 municípios. Esses destacaram como instrumentos as leis orçamentárias (Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA) e o Plano de Ação e Investimentos (PAI), exigido pelo PARANACIDADE como requisito para financiamento de recursos em acordo à Lei Estadual nº 15.229/2006, já mencionada neste trabalho. Alguns dos servidores entrevistados ressaltaram a integração entre esses instrumentos, caso dos municípios de Campo Mourão, Castro e Cianorte.

O plano diretor orientou o PAI e como este está dentro do PPA, então o PD orientou o PPA. As diretrizes do plano de ação investimentos estão nas leis orçamentárias. (Transcrição da fala do entrevistado de Campo Mourão, 2017)

No plano de ação do primeiro plano, como foi muito aprendizado ainda, muito “olhar para o que os outros fizeram e jogar para o nosso” a gente jogou muita coisa que não tinha como atender, metas extrapoladas, agora nessa revisão [do plano diretor] a gente jogou metas que são passíveis de acontecer, que são alinhadas com o PPA, com a LDO e com a LOA, no primeiro a gente não tinha essa concepção de ligação. Hoje por exemplo, o PARANACIDADE vai financiar uma obra ele quer saber se está no plano de ação, então o município tem que ter muito cuidado com o que escreve no plano de ação, porque é isso que vai dar direito a financiar ou não. (Transcrição da fala do entrevistado de Castro, 2017)

Estão, porque tem o PAI, né. O Plano de Ação e Investimento. Esse PAI aí, que é difícil de arrumar filho. A gente tenta fazer ele estar totalmente integrado ao PPA. É uma das coisas que nós sempre tivemos dificuldade, porque sempre quisemos que o PPA substitísse o PAI e o PARANACIDADE nunca permitiu isso. Então a gente tenta conciliar os dois planos, porque um tem uma vigência e o outro tem outro. (Transcrição da fala do entrevistado de Cianorte, 2017)

Outros entrevistados mencionaram apenas o PAI como instrumento de planejamento orçamentário e destacaram a sua importância como requisito para acesso a recursos estaduais.

Na elaboração do PD em 2006 não foi feito o PAI e o PARANACIDADE não liberava o recurso, então foi feito recentemente e adicionado no orçamento municipal e será revisado novamente durante a revisão do PD. (Transcrição da fala do entrevistado de Maringá, 2017)

Olha, existe o Plano de Ação e Investimentos que ele deve seguir o PDM. Só que este PAI foi elaborado há muitos anos e deveria ser revisado a cada cinco anos. E na verdade ele nunca foi revisado e nunca foi implementado. Ultimamente, nos últimos anos, está sendo cobrado pelo PARANACIDADE e outros órgãos que todos os investimentos do município estejam vinculados a um PAI e diretamente, por consequência, ao PD. Então, na verdade, no momento, não tá sendo atendido o PAI em relação ao PD, mas como está sendo cobrado, então provavelmente vai ser mudado. (Transcrição da fala do entrevistado de São Mateus do Sul, 2017)

Em se tratando de recursos próprios, vários foram os entrevistados que destacaram a baixa arrecadação dos municípios, os elevados gastos com saúde, educação e com a folha de pagamento e a dependência dos governos estadual e federal para implantação de suas políticas urbanas. O município de São Mateus do Sul, por exemplo, possui até mesmo uma unidade administrativa específica para a captação de recursos estaduais e federais.

Existe um planejamento plurianual, dependendo do recurso que se consegue, visto que existe uma dependência muito grande dos governos estadual e nacional e daí parte para o processo de aprovação. Por exemplo existe um projeto para a construção de uma rodoviária, que está planejada há anos, mas só agora conseguimos o seu recurso porque não havia dinheiro na prefeitura. (Transcrição da fala do entrevistado de Francisco Beltrão, 2017)

[...] nós dependemos muito de recursos externos. Considerando todos os gastos anuais em saúde e educação, o que sobra vai para folha de pagamento. O prefeito para investir ele segue a demanda existente. Então se existe uma área grande com uma demanda para pavimento ele vai investir lá mesmo não estando previsto no orçamento. (Transcrição da fala do entrevistado de Quatro Barras, 2017)

O investimento interno do município é baixo, então o município depende bastante de recursos estaduais e federais, assim não existem ações específicas previstas pois depende da oportunidade de investimento que é dada à cidade. (Transcrição fala do entrevistado de Irati, 2017)

Existe o setor de convênios dentro da prefeitura que fica acompanhando os convênios que abrem, tanto no estado quanto federais. Conforme vão aparecendo os convênios que vão ser feitas as inscrições para o município fazer os projetos. Então é um processo que vem do nível federal e estadual para o município. (Transcrição da fala do entrevistado de São Mateus do Sul, 2017)

A esse respeito, vale destacar que a maior autonomia dada aos municípios pela Constituição Federal, mesmo que com aumento das transferências constitucionais, não veio acompanhada de ampliação da capacidade tributária a nível local, a qual continuou a depender dos impostos sobre a propriedade predial e territorial e sobre serviços de qualquer natureza. Segundo Rolnik (2009),

a maior parte dos municípios depende das chamadas transferências voluntárias e/ou de acesso a operações de crédito para poder realizar obras e investimentos em infraestrutura urbana. Diferentemente do que ocorreu nas áreas de educação e saúde, na área de desenvolvimento urbano a Constituição não estabeleceu qualquer hierarquização de competências de gestão entre os níveis de governo. (ROLNIK, 2009, p. 42)

As respostas informadas em outros 9 municípios ressaltam que parte das diretrizes são contempladas no orçamento e parte não. Alguns informaram que, mesmo possuindo o PAI, nem todas as diretrizes e ações são incluídas no orçamento, variando conforme a demanda das secretarias municipais ou conforme decisões políticas. Merece destaque a resposta dada pelo entrevistado do município de Cascavel, que informou ser um desafio integrar em um orçamento único as diretrizes decorrentes do plano diretor e as ações definidas no plano de governo do prefeito.

Sim. Na verdade, não como deveria. O plano diretor deveria ser a base do orçamento, mas existe parte do orçamento que foge da alçada do planejamento urbano, como questões de plano de governo. O plano de governo é um plano que elegeu o prefeito então não dá para ser deixado de lado. O que se tenta fazer é conciliar os planos de governo com plano diretor. Então se for fazer uma ação de algum plano de governo que não está contemplada no plano diretor fica muito mais difícil de conseguir recurso e financiamento. Por todos os Ministérios e até o governo estadual se as ações não estiverem contempladas no plano diretor municipal eles não financiam as obras ou empreendimentos do município. Então é um trabalho muito grande de conciliar as questões do plano diretor com os planos de governo e também com as necessidades das secretarias que vão mudando de ano para ano. (Transcrição da fala do entrevistado de Cascavel, 2017)

Além desses, um número significativo de entrevistados (14) não soube informar ou afirmou que as diretrizes dos planos diretores estão incluídas no orçamento, mas não sabem dizer como funciona. Alguns dos entrevistados justificaram o desconhecimento dizendo que a definição do orçamento não faz parte da área técnica e, portanto, não têm conhecimento da parte financeira, em geral locada em outra unidade administrativa.

Sim, estão. Imagino que esteja contemplada no modo geral, desde sempre ela está contemplada no orçamento. (Transcrição da fala do entrevistado de Goioerê, 2017)

Olha, isso eu não saberia te responder, porque não é a minha área. Isto é da área financeira ou área contábil e não é a minha área. Mas eu acredito que sim, de uma maneira ou de outra. Porque o PD tem diretrizes para cada uma das secretarias da prefeitura e através dos programas de ação destas secretarias, essas diretrizes são contempladas, né? (Transcrição da fala do entrevistado de Londrina, 2017)

Sim, elas são contempladas. O pessoal que faz a parte das leis plurianuais, todo o orçamento da prefeitura, sempre levam em consideração. Na verdade, eu não acompanho exatamente a parte de orçamento, não sei dizer como funciona. (Transcrição da fala do entrevistado de Marechal Cândido Rondon, 2017)

Eu acho que tem uma outra lei específica que engloba, mas não vou saber te responder. O que eu sei é sobre as diretrizes de projeto, mas orçamento seria com o planejamento. (Transcrição da fala do entrevistado de Jacarezinho, 2017)

Estas respostas indicam desarticulação entre os planos e os orçamentos municipais bem como apontam falta de integração entre diferentes áreas e unidade administrativas em prejuízo da implantação da política urbana definida nos planos diretores.

Por fim, alguns entrevistados disseram que as diretrizes e ações dos planos diretores não estão contempladas no orçamento municipal, ou porque não foi elaborado e/ou utilizado o plano de ação e investimentos ou porque há uma falta de integração entre quem planeja a cidade e quem planeja o orçamento.

Acredito que não. As diretrizes definidas no plano não estão contempladas no Plano de Ação e Investimentos. [...] No PlanMob, por exemplo, já tem uma lei que vai definir o Plano de Ação e Investimentos. Isso internamente vai pressionar a lei orçamentária. (Transcrição da fala do entrevistado de Araucária, 2017)

Ainda não. Tem algumas ações que já são contempladas, mas a grande maioria não.[...] As pessoas que trabalham com isso também praticamente não são consultadas na hora de fazer o planejamento plurianual. (Transcrição da fala do entrevistado de Campo Largo, 2017)

Hoje, são todas baseadas em políticas de educação e saúde e acaba não sobrando muita verba para as outras secretarias. (Transcrição da fala do entrevistado de Carambeí, 2017)

5.3.8 Decisões de investimento

Quanto às decisões de investimentos, deve-se inicialmente esclarecer que a análise decorre das respostas dadas a uma única pergunta da entrevista, que questionava o orçamento e as decisões de investimento. Desta feita, vários foram os entrevistados que informaram sobre aquele, mas nada mencionaram a respeito destas.

A análise das respostas identificou dois grandes grupos: aqueles que relataram que as decisões decorrem de discussões técnicas e os que indicam influência política nas decisões, principalmente ao mencionar gestores das pastas, ou até mesmo o chefe do executivo, como responsáveis pelas decisões. De maneira geral verificou-se um certo equilíbrio nas respostas, mostrado na TABELA 25.

TABELA 25 - MUNICÍPIOS ENTREVISTADOS E DECISÕES DE INVESTIMENTO, DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS

Decisões de investimento	Acima de 600.000 hab	De 200.001 a 600.000 hab	De 100.001 a 200.000 hab	De 40.001 a 100.000 hab	De 20.001 a 40.000 hab	Total Geral
Técnica e política	0	0	0	1	2	3
Técnica	0	2	2	3	8	15
Política	1	1	4	4	4	14
Outros	0	0	0	1	1	2
Não menciona/não soube informar	0	3	5	8	9	25
Total Geral	1	6	11	17	24	59

FONTE: ELABORADO PELA AUTORA

Dos entrevistados 15 demonstraram que as decisões têm como base questões técnicas, como nos casos de Ibiporã e Laranjeiras do Sul.

As decisões de investimento em política urbana são feitas mais pela secretaria de planejamento e urbanismo, já que é ela que detém esses projetos, mas em parceria com outras secretarias quando há necessidade. (Transcrição da fala do entrevistado de Cascavel, 2017)

As decisões de investimentos políticas urbanas são feitas pelo departamento de planejamento, principalmente em função dos contratos e processos de obtenção de recursos. (Transcrição da fala do entrevistado de Ibiporã, 2017)

As decisões em investimentos urbanos são realizadas pela Secretaria de obras e pelos engenheiros. (Transcrição da fala do entrevistado de Laranjeiras do Sul, 2017)

Em outros 14 municípios os entrevistados revelaram influência política na tomada de decisões sobre investimentos, atribuindo-as aos prefeitos, secretários das pastas e outros gestores.

A decisão de investimento [é tomada} pela administração superior do município. Prefeito, Secretários, Presidente do Instituto de Planejamento e afins. (Transcrição da fala do entrevistado de Londrina, 2017)

As decisões são realizadas pelo gabinete, mas nós [do corpo técnico] não participamos. (Transcrição da fala do entrevistado de Pinhais, 2017)

Quem decide sobre cada investimento, cada obra e local, seria o prefeito ou os secretários. (Transcrição da fala do entrevistado de São Mateus do Sul, 2017)

Quem decide sobre os investimentos e política urbana é de certa forma o próprio secretário da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. (Transcrição da fala do entrevistado de Campo Largo, 2017)

O gestor decide através de emendas parlamentares. O município não tem muitos recursos para fazer muitas coisas, são projetos pontuais de reforma de pavimento ou outras coisas. O resto tem que ser feito por financiamento ou por emenda parlamentar mesmo. (Transcrição da fala do entrevistado de Colorado, 2017)

Chama a atenção, no caso de Colorado o destaque dado às emendas parlamentares, como uma das principais fontes de recursos daquele município. Com relação a isso, vale destacar novamente a baixa capacidade financeira dos

municípios, que, com limitadas receitas próprias, dependem de transferências voluntárias, principalmente as emendas parlamentares, para investimentos em infraestrutura urbana. (ROLNIK, 2009)

Também é importante ressaltar que em poucos municípios os entrevistados mencionaram os instrumentos de planejamento orçamentário como base para as decisões de investimentos. Pelo contrário, vários destacaram que definições se dão conforme necessidade ou demanda.

As decisões surgem de acordo com as necessidades do município, que vão sendo executadas aos poucos. (Transcrição da fala do entrevistado de Santa Terezinha de Itaipu, 2017)

As decisões de investimento são definidas geralmente, pelo administrativo do município, com indicações do legislativo e da população, conforme demanda que chega ao município, principalmente, a questão de pavimentação e infraestrutura. (Transcrição da fala do entrevistado de Goioerê, 2017)

As decisões estão de acordo com o PAI e com as demandas de cada secretaria. (Transcrição da fala do entrevistado de Campo Mourão, 2017)

Os investimentos são feitos conforme as demandas e é o prefeito quem nos passa. (Transcrição da fala do entrevistado de Jacarezinho, 2017)

Com relação aos investimentos, chegam as demandas das diferentes secretarias e daí então são realizados os estudos e projetos para suprir tais necessidades. (Transcrição da fala do entrevistado de Palmeira, 2017)

Verifica-se assim, conforme bem anotado por Maricato (2015, p.96) “planos sem obras e obras sem planos, configurando uma situação anárquica e subversiva para o crescimento sustentável.”

5.4 INSTRUMENTOS DE CONTROLE SOCIAL

A respeito dos instrumentos de controle social, a entrevista não contemplou uma pergunta específica a esse respeito, apesar disso, no decorrer das respostas às demais questões, principalmente a que se refere ao processo de planejamento, os entrevistados destacaram aspectos em relação ao controle social.

Alguns entrevistados trataram do papel dos conselhos no planejamento municipal, no acompanhamento da implantação dos planos diretores e na orientação em caso de dúvidas.

Existe um conselho no município nomeado Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial que teve uma forte atuação desde a elaboração do PD em 2006. Além desse existe também a Lei de Audiência e Conferência Pública para garantir a participação da população e o próprio comprometimento da gestão municipal. (Transcrição da fala do entrevistado de Maringá, 2017)

O conselho, em muitas cidades é chamado de Concidade, aqui é chamado de Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial. [...] O conselho de planejamento é formado por 14 membros espalhados, sendo 7 de órgãos do executivo e 7 da sociedade civil organizada, são várias entidades. O Conselho é um dos principais, órgãos que realizam os pareceres para fazer o planejamento. (Transcrição da fala do entrevistado de Cianorte, 2017)

Olha, nós trabalhamos em conjunto com o Conselho do Plano Diretor, porque quando tem alguma questão mesmo de planejamento urbano, ou dentro do zoneamento que fica alguma dúvida, ou cabe alguma opinião, precisa de alguma discussão, sempre temos o apoio do Conselho do Plano Diretor para tomar essas decisões. Tem a representação a AREA, que é a associação de engenheiro e arquitetos daqui, e outras entidades também. (Transcrição da fala do entrevistado de Marechal Cândido Rondon, 2017)

Por outro lado, outros entrevistados relataram que os conselhos foram criados, mas não funcionam como deveriam ou estão inativos, casos dos municípios de Jandaia do Sul e Pontal do Paraná.

Foi criado o conselho da cidade, mas ele ainda não funciona como deveria. (Transcrição da fala do entrevistado de Pontal do Paraná, 2017)

Existe um conselho da cidade, que é o responsável por acompanhar todas essas mudanças, mas desde foi eleito, há pouco mais de um ano, não se reuniu. (Transcrição da fala do entrevistado de Jandaia do Sul, 2017)

A respeito das audiências públicas, vários foram os entrevistados que a mencionaram como parte do processo de planejamento, mas não houve detalhamento sobre quando e como elas se dão. Nos municípios de Colombo e Prudentópolis os entrevistados relataram a baixa participação popular, mesmo nos casos de realização de audiências públicas.

Existe pouca participação popular na tomada de decisões. As audiências públicas só são feitas em casos de obrigatoriedade, como por exemplo, alterações de leis. (Transcrição da fala do entrevistado de Colombo, 2017)

A participação popular foi significativa quando da elaboração do plano, mas nas questões cotidianas não existe tanta participação. A população não se envolve ativamente nas audiências públicas. Ela tem um pouco mais de voz nos conselhos, mas no final das contas a decisão é sempre política. (Transcrição da fala do entrevistado de Prudentópolis, 2017)

A esse respeito, Rolnik (2009, p.45) afirma que:

Em muitas cidades, debates públicos sobre temas de política urbana ocorreram pela primeira vez; em outras, tratou-se apenas de um procedimento formal – a convocação de uma audiência pública e seu registro em ata – para que o poder político local não pudesse ser acusado e eventualmente punido por descumprir a lei. (ROLNIK 2009, p.45)

5.5 ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO

5.5.1 Os processos de planejamento

Um dos questionamentos da entrevista foi especificamente sobre o processo de planejamento, como o mesmo se dá, quem são os responsáveis, quais instrumentos são utilizados. As respostas foram classificadas em 9 grupos, conforme apresentado na TABELA 26 e no GRÁFICO 13.

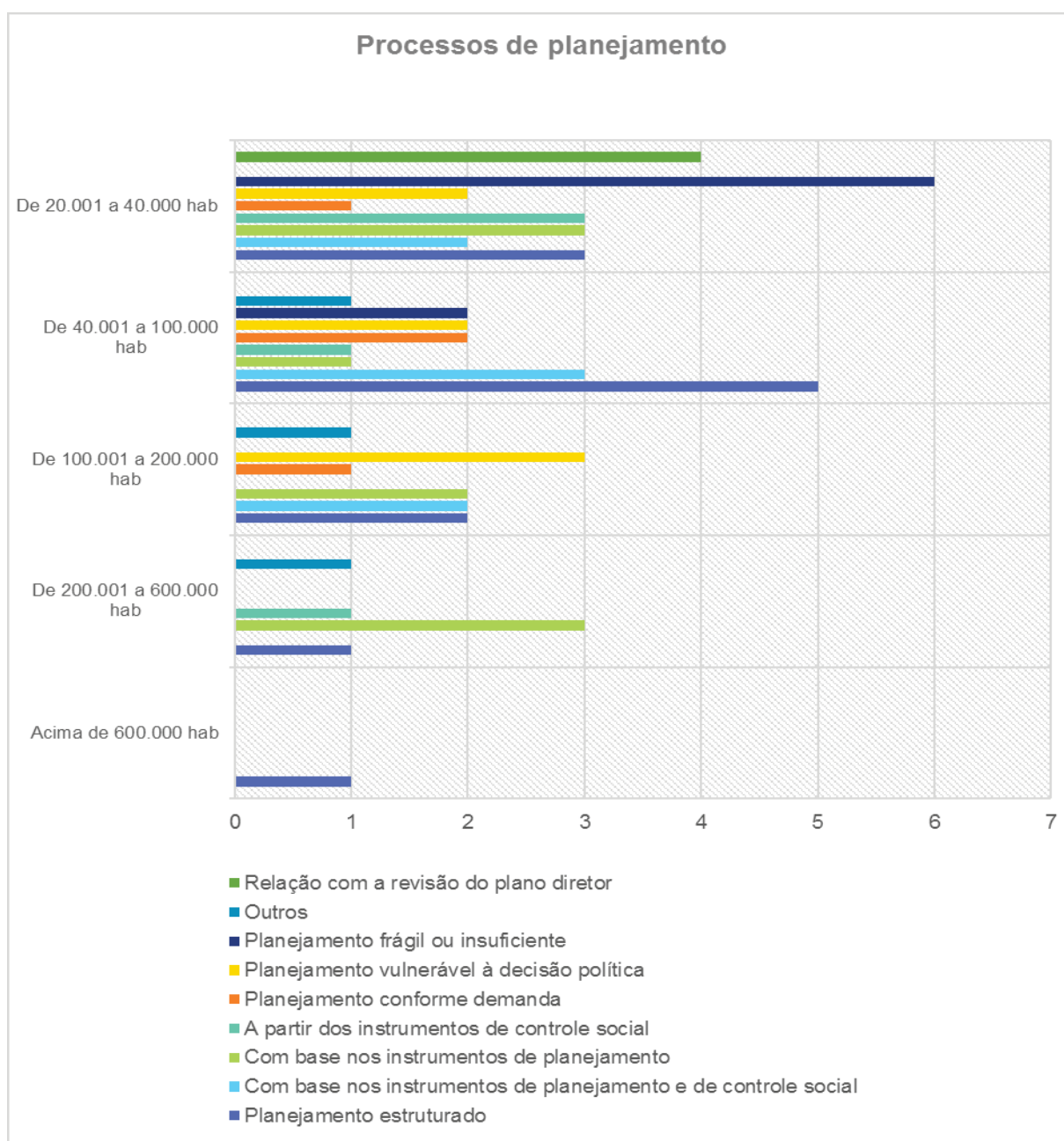
TABELA 26 - MUNICÍPIOS ENTREVISTADOS E PROCESSOS DE PLANEJAMENTO, DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS

Processos de planejamento	Acima de 600.000 hab	De 200.001 a 600.000 hab	De 100.001 a 200.000 hab	De 40.001 a 100.000 hab	De 20.001 a 40.000 hab	Total Geral
Planejamento estruturado	1	1	2	5	3	12
Com base nos instrumentos de planejamento e de controle social	0	0	2	3	2	7
Com base nos instrumentos de planejamento	0	3	2	1	3	9
A partir dos instrumentos de controle social	0	1	0	1	3	5
Planejamento conforme demanda	0	0	1	2	1	4
Planejamento vulnerável à decisão política	0	0	3	2	2	7

Planejamento frágil ou insuficiente	0	0	0	2	6	8
Relaciona com a revisão do plano diretor	0	0	0	0	4	4
Outros	0	1	1	1	0	3
Total Geral	1	6	11	17	24	59

FONTE: ELABORADO PELA AUTORA

GRÁFICO 13- MUNICÍPIOS ENTREVISTADOS E PROCESSOS DE PLANEJAMENTO DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS



FONTE: ELABORADO PELA AUTORA

Em 12 dos 59 municípios, os discursos dos entrevistados indicaram a existência de um planejamento urbano mais estruturado, composto, ao menos, de uma unidade administrativa responsável pela coordenação do processo, articulada a outras unidades, de instrumentos de controle social e da utilização do plano diretor como instrumento básico da política urbana, caso de Guarapuava, importante município da região centro-sul, Curitiba, capital do estado, e Mandaguari, município com cerca de 30.000 habitantes na região centro-norte paranaense.

Bom, o principal envolvido no processo de planejamento urbano do município é a Secretaria de Habitação e Urbanismo, através de um departamento que é um centro de planejamento urbano e um departamento técnico que tem a equipe técnica de arquitetos e engenheiros. Essa é a base. E tem também o Concidade, que é o conselho do plano diretor. Os principais instrumentos são a própria lei do PD e as leis complementares, que são as leis de parcelamento, código de obras. (Transcrição da fala do entrevistado de Guarapuava, 2017)

Existe uma coordenação do IPPUC com as outras secretarias e que são definidas conforme as suas necessidades de investimentos. Deve-se lembrar que sempre tem o processo de diretrizes orçamentárias anuais e que tem também participação pública. Primeiramente, existe uma questão de compromissos internacionais e que seguem alguns objetivos de desenvolvimento sustentável, redução de emissões de gases de efeito estufa, e que por sua vez já permeiam o plano diretor e os planos de investimentos. Ainda existe o painel de acompanhamento do plano diretor e de monitoramento que estão cada vez mais alinhados com esses olhares mais amplos. (Transcrição da fala do entrevistado de Curitiba, 2017)

Há uma equipe da prefeitura e audiências públicas. Há uma integração entre a secretaria de governo, a de planejamento e a de obras para desenvolver o planejamento do município, tendo como principal instrumento o PD. (Transcrição da fala do entrevistado de Mandaguari, 2017)

Outros 21 entrevistados trataram dos processos de planejamento de seus municípios enfatizando os instrumentos de planejamento ou os de controle social. Alguns destacaram ambos, como nos casos de Apucarana, Umuarama e Irati.

O planejamento urbano é feito em conjunto, mas principalmente pela secretaria de planejamento. O plano diretor é um instrumento e as demais leis também, mas existe o geoprocessamento que tem um potencial enorme a ser explorado. (Transcrição da fala do entrevistado de Cascavel, 2017)

Depende de cada secretaria. Na área de Urbanismo existe um conselho, o Concidades, onde são passadas as propostas e são tomadas as decisões. Fazem parte do conselho representantes de associações de moradores também, para participar das decisões. (Transcrição da fala do entrevistado de Matinhos, 2017)

Existem conselhos onde são feitas reuniões e audiências públicas. Como instrumento de planejamento, o PD é o mais utilizado, ainda que existam os planos setoriais. (Transcrição da fala do entrevistado de Apucarana, 2017)

São feitas audiências públicas para a sociedade participar das decisões. O PD é o principal instrumento de planejamento, apesar de existirem outras leis. (Transcrição da fala do entrevistado de Umuarama, 2017)

As decisões de Planejamento se distribuem em duas secretarias: Secretaria de Planejamento e Secretaria de Engenharia, Arquitetura e Urbanismo. Existe um Conselho formado por 20 entidades, sendo que 3 vagas são da Prefeitura e o restante são externas. O principal é o PD, mas também são levados em conta os demais planos e leis. (Transcrição da fala do entrevistado de Irati, 2017)

Além desses, 8 entrevistados destacaram a fragilidade dos processos de planejamento nos seus municípios, 6 deles de municípios da faixa populacional de 20.001 a 40.000 habitantes. O entrevistado de Ortigueira, por exemplo, frisa que existe uma proposta de planejamento para o município, definida pelo plano diretor, com diretrizes e normas, mas que não existe um processo instituído de planejamento.

Olha, na verdade hoje temos um plano que orienta a confecção de propostas. Mas o município não possui uma ferramenta de planejamento urbano propriamente instituída. Então nós seguimos algumas diretrizes que foram aprovadas de parcelamento do solo, uso e ocupação do solo, na hora de avaliação de projetos, mas não existe um processo instituído de planejamento contínuo, como deveria ser. Existe uma proposta, um conjunto de diretrizes, leis e normas, e elas são seguidas na medida do possível. O planejamento ainda é pulverizado em várias secretarias. (Transcrição da fala do entrevistado de Ortigueira, 2017)

O setor de planejamento urbano da prefeitura ficou muito tempo sem secretaria formal de planejamento. Era um departamento de engenharia para a aprovação de alvarás, para algumas autorizações de cadastro imobiliário e para fiscalizações de obras. Mas o planejamento realmente do urbanismo não aconteceu nos últimos anos, principalmente nos últimos 4 ou 5 anos. (Transcrição da fala do entrevistado de Carambeí, 2017)

Em planejamento urbano, diretamente nesta área, não ocorre. Existem os investimentos feitos no município através dos convênios ou as vezes com uma verba municipal. Mas, como as verbas estão curtas, servem para pequenas ações. Não existem grandes planos urbanos a nível do aporte do município. Então o planejamento urbano na verdade não ocorre. Os investimentos vão ocorrendo conforme vão abrindo os convênios e vai se conseguindo as verbas. (Transcrição da fala do entrevistado de São Mateus do Sul, 2017)

Nós temos o departamento de obras, que seria encarregado pela implementação do plano, mas ele não tem se envolvido por falta de dar competência e autonomia para que ele possa fazer esse trabalho. Então ele acaba não atuando e não há ninguém que possa coordenar isso. O conselho não tem funcionado. É muito pouco que está sendo utilizado. Por exemplo, estão sendo construídas escolas em locais onde não há gente, e há locais com gente, mas sem escolas. O planejamento urbano não está sendo feito. (Transcrição da fala do entrevistado de Jandaia do Sul, 2017)

Para além desses, 7 entrevistados disseram que o planejamento em seus municípios é vulnerável à decisão política e outros 4 informaram que o planejamento ocorre conforme a demanda. Fica claro, nos casos desses municípios, que as definições, diretrizes e instrumentos da política urbana nacional não refletiram na melhoria ou estruturação dos processos de planejamento.

A Superintendência junto com o próprio secretário e a Secretaria de Planejamento (orçamentário), e a Secretaria de Infraestrutura. As decisões do prefeito e do secretário. A equipe técnica não é consultada na definição de projetos, apenas os viabiliza. (Transcrição da fala do entrevistado de Piraquara, 2017)

Normalmente o planejamento urbano fica a cargo do prefeito. Porque como é uma cidade relativamente pequena, a pressão política é muito grande. Então é aquela história de quem grita mais alto leva. Na medida em que novos loteamentos vão surgindo e adensando automaticamente os prefeitos vão apontando os investimentos para esses locais. (Transcrição da fala do entrevistado de Quatro Barras, 2017)

O planejamento urbano está totalmente ligado à secretaria de planejamento (SEPLAN), e sofre com interferências políticas. Mas, quem administra as cinco leis básicas da lei complementar é só a secretaria de planejamento. Com relação aos instrumentos, apenas o plano diretor. (Transcrição da fala do entrevistado de Cambé, 2017)

Quem se envolve com o planejamento urbano propriamente dito é o secretário e seus assessores. No que se refere ao planejamento, nenhum instrumento é realmente utilizado. (Transcrição da fala do entrevistado de Campo Largo, 2017)

O planejamento seria feito principalmente pelo secretário da secretaria de planejamento e pela equipe técnica, mas não existe realmente uma equipe somente para pensar o planejamento. Normalmente se parte na necessidade da cidade. Hoje existe um problema sério de trânsito então parte-se para resolver o problema do trânsito, isto é, quais são as alternativas possíveis. (Transcrição da fala do entrevistado de Francisco Beltrão, 2017)

E esse planejamento é feito conforme demanda que chega para a gente. E daí temos nossos prazos e processos e elaboramos de acordo com as demandas de tamanho e prazo. (Transcrição da fala do entrevistado de Goioerê, 2017)

Primeiramente, analisa-se as necessidades da população e em cima dessas necessidades vamos buscar a regulamentação dentro da legislação, que proporcionem a execução. (Transcrição da fala do entrevistado de Palmas, 2017)

5.5.2 Incidências da política urbana nacional no planejamento urbano municipal

A fim de explorar as percepções dos entrevistados acerca das incidências, se existentes, da política urbana nacional nos municípios entrevistados, a entrevista contou com uma questão específica, nos seguintes termos: “As políticas e legislações nacionais instituíram, modificaram ou estimularam o planejamento das políticas urbanas municipais? Em quais aspectos?”

A maioria significativa dos entrevistados, 54 dos 59, afirmou que sim, de acordo com a TABELA 27. Outros 2 entrevistados trataram de outros temas na resposta, não mencionando as possíveis influências.

TABELA 27 - MUNICÍPIOS ENTREVISTADOS E POLÍTICA URBANA NACIONAL DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS

	Acima de 600.000 hab	De 200.001 a 600.000 hab	De 100.001 a 200.000 hab	De 40.001 a 100.000 hab	De 20.001 a 40.000 hab	Total Geral
Sim	1	5	10	17	21	54
Não menciona	0	0	0	0	2	2
Não	0	1	1	0	1	3
Total Geral	1	6	11	17	24	59

FONTE: ELABORADO PELA AUTORA

Por outro lado, os entrevistados de 3 municípios disseram que não houve alteração no planejamento municipal em função da política urbana nacional, caso do entrevistado do município de Colombo.

Não. Parece ser ineficaz alguma ação que tenha sido feita no município. A própria elaboração do PD não modificou tanto a estruturação municipal e seu planejamento, ainda mais porque está defasado. (Transcrição da fala do entrevistado de Colombo, 2017)

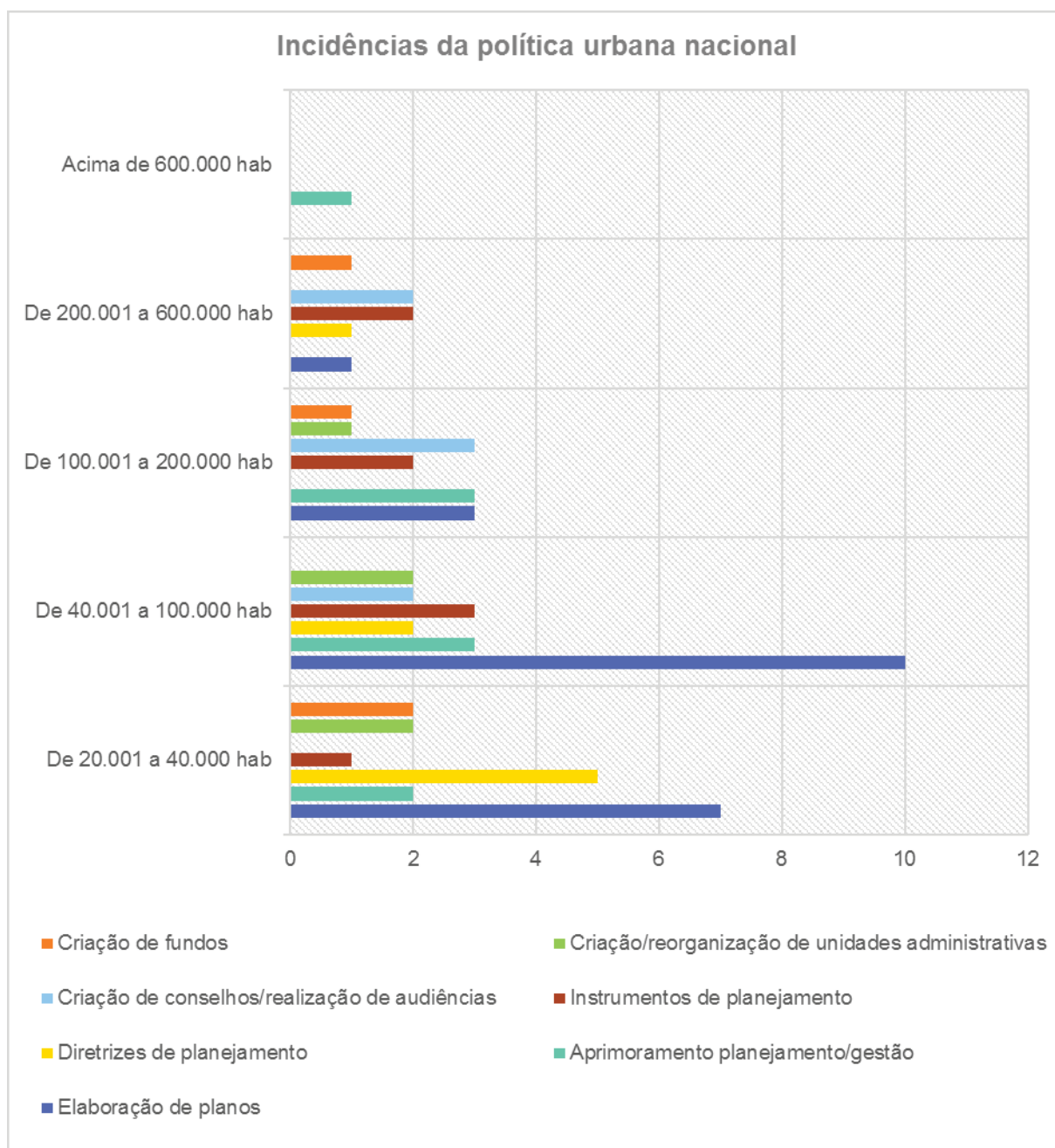
Outra análise possível de ser feita é, para aqueles que responderam que houve alterações no planejamento urbano dos municípios, em quais aspectos ocorreram essas modificações. Os mais citados foram a elaboração de planos, o aprimoramento do processo de planejamento ou de gestão urbana, a definição de diretrizes de planejamento em nível federal, o estabelecimento de instrumentos de planejamento, o aprimoramento do controle social, com a criação de conselhos e realização de audiências e a criação de fundos (TABELA 28 e GRÁFICO 14). Cabe destacar que cada entrevistado pode ter indicado mais de uma resposta.

TABELA 28 - MUNICÍPIOS ENTREVISTADOS E INCIDÊNCIAS DA POLÍTICA URBANA NACIONAL, DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS

Incidências da política urbana nacional	Acima de 600.000 hab	De 200.001 a 600.000 hab	De 100.001 a 200.000 hab	De 40.001 a 100.000 hab	De 20.001 a 40.000 hab	Total Geral
Elaboração de planos	0	1	3	10	7	21
Aprimoramento planejamento/gestão	1	0	3	3	2	9
Diretrizes de planejamento	0	1	0	2	5	8
Instrumentos de planejamento	0	2	2	3	1	8
Criação de conselhos/realização de audiências	0	2	3	2	0	7
Criação/reorganização de unidades administrativas	0	0	1	2	2	5
Criação de fundos	0	1	1	0	2	4

FONTE: ELABORADO PELA AUTORA

GRÁFICO 14 - MUNICÍPIOS ENTREVISTADOS E INCIDÊNCIAS DA POLÍTICA URBANA NACIONAL DE ACORDO COM FAIXAS POPULACIONAIS



FONTE: ELABORADO PELA AUTORA

A elaboração de planos, aspecto mencionado por 21 entrevistados como reflexo da política urbana federal, sendo 17 deles componentes das faixas populacionais de 20.001 a 100.000 habitantes, foi abordada de diferentes formas. Alguns entrevistados frisaram que a elaboração de planos foi a única ou a principal mudança, outros destacaram a obrigatoriedade da elaboração, em alguns casos

como estímulo a uma nova cultura de planejamento urbano nos municípios, em outros apenas para cumprir prazos.

Sim. Em suma, a própria elaboração do PD foi a principal mudança. Não foi criado nenhum fundo ou algo do tipo e não alterou a estruturação administrativa da prefeitura. (Transcrição da fala do entrevistado de Astorga, 2017)

Sim. [...] Mas a única mudança no município foi a elaboração dos planos. (Transcrição da fala do entrevistado de Santo Antônio da Platina, 2017)

Sim, a partir da obrigatoriedade da elaboração do plano diretor nas cidades acima de 20 mil habitantes, é claro que a partir disso começa a se mudar um pouco o pensamento sobre planejamento urbano. O governo federal não destina recursos para municípios que não têm plano diretor. A partir do momento em que começam a ser elaborados esses planos diretores, começa a ter um princípio de um planejamento urbano e os técnicos vão percebendo a necessidade dele. Também vai sendo embutida essa ideia nas cabeças do secretário e dos funcionários e isso vai mudando o pensamento da cidade. (Transcrição da fala do entrevistado de Francisco Beltrão, 2017)

Sem essas políticas não teríamos plano nenhum. (Transcrição da fala do entrevistado de Laranjeiras do Sul, 2017)

De certa forma sim, mas em algumas questões ainda não. No caso do município, a elaboração do PD foi mais para o cumprimento de prazos. (Transcrição da fala do entrevistado de Andirá, 2017)

Mais ou menos. Em cidades do interior essas políticas ainda não são tão aplicadas. No entanto houveram estímulos sim. Como foi dito, o PD é mais um “papel em mãos” do que um instrumento para de fato seguir. (Transcrição da fala do entrevistado de Rio Negro, 2017)

Também foi destacada a necessidade dos planos para acesso a recursos federais e o papel dos mesmos como redutores da vulnerabilidade política no planejamento urbano.

Na verdade, o incentivo veio no sentido de cobrança mesmo. Porque agora para se conseguir uma série de investimentos e verbas que vem para o setor de mobilidade, pavimentação e infraestrutura é necessário haver os planos. Então foi cobrado para o município realmente fazer os planos. Então o planejamento urbano ocorre devido a estas pressões externas. Faz-se o plano para conseguir estes investimentos. (Transcrição da fala do entrevistado de São Mateus do Sul, 2017)

Sim, porque se não tem essa obrigação de fazer os planos, se não tem essa obrigação de seguir os planos, fica muito a cargo do político, muito pessoal. E geralmente um quer desmanchar o que o outro fez. E quando você tem um plano de como e para onde se quer seguir a gestão não fica tão perdida. (Transcrição da fala do entrevistado de Castro, 2017)

O aprimoramento do planejamento e da gestão urbana foi outra questão importante, levantada por 9 entrevistados. Eles destacaram como reflexos a consolidação e a valorização do planejamento urbano da cidade como um todo, inclusive por parte dos agentes políticos.

Sim, as legislações nacionais têm ajudado no sentido de consolidar o planejamento urbano não só de Curitiba, mas de todos os municípios do Brasil. Vão sendo realizados ajustes quando necessários. O próprio plano diretor menciona essas mudanças e algumas destas foram decorrentes desse processo nacional. (Transcrição da fala do entrevistado de Curitiba, 2017)

Com certeza. O que mais mudou foi na questão de gestão urbana. Os prefeitos começaram a ver a necessidade do planejamento urbano, bem como da gestão participativa. E então essas políticas acabaram ganhando força na cidade. (Transcrição da fala do entrevistado de Palmeira, 2017)

A partir do momento em que começam a ser elaborado esses planos diretores, começa a ter um princípio de um planejamento urbano e os técnicos vão percebendo a necessidade dele. Também vai sendo embutida essa ideia nas cabeças do secretário e dos funcionários e isso vai mudando o pensamento da cidade. (Transcrição da fala do entrevistado de Francisco Beltrão, 2017)

Alguns entrevistados levantaram como incidências da política urbana nacional a definição de diretrizes de planejamento e a instituição de instrumentos de planejamento, especialmente os institutos políticos, jurídicos, tributários e financeiros, como o PEUC, a OODC entre outros.

Sim. Orientou bastante a cidade quanto as diretrizes. (Transcrição da fala do entrevistado de Nova Esperança, 2017)

Sim, mas pouco. Influenciou devido a obrigatoriedade da elaboração dos planos e também na inserção de algumas diretrizes de planejamento. (Transcrição da fala do entrevistado de Campo Mourão, 2017)

Sim, principalmente o Estatuto da Cidade, que trouxe novos instrumentos para o planejamento urbano. (Transcrição da fala do entrevistado de Fazenda Rio Grande, 2017)

Sim, na questão da obrigatoriedade dos prazos, dos instrumentos, dos parâmetros previstos por legislações. Então a nossa legislação é em consonância com essas outras. (Transcrição da fala do entrevistado de Guarapuava, 2017)

Também foram mencionados os instrumentos de controle social, principalmente a criação de conselhos e a realização de audiências públicas.

Na organização interna, houve mudanças na gestão democrática, com a criação de conselhos, o que representou um ganho para os municípios em geral. Antes as questões eram tratadas de forma muito tecnicista e agora a população começou a participar. (Transcrição da fala do entrevistado de Araucária, 2017)

Elas estimularam, mas ainda de forma muito tímida. [...] Houve principalmente a criação de conselhos e fundos específicos. (Transcrição da fala do entrevistado de Campo Largo, 2017)

Com certeza. A própria reorganização e estruturação nas secretarias. Foi fundamental ter uma orientação para saber como desenvolver o planejamento da cidade. (Transcrição da fala do entrevistado de Imbituva, 2017)

Tanto que na nossa secretaria dificilmente entra um secretário que não seja engenheiro ou arquiteto e antigamente não era assim, entrava qualquer um. Eu acredito que possa ter influência das exigências federais, porque hoje para fazer uma obra tem que ter uma matrícula, tem que ter um projeto, tem que ser aprovado, tem meio ambiente, e antigamente para fazer obra você fazia em qualquer terreno pagava e não tinha problema nenhum, então ficou muito mais burocrático e mais técnico. Se você não tiver um projeto arquitetônico que obedeça as normas de acessibilidade, que obedeça as normas urbanísticas, você não consegue aprovar, nem para conseguir recurso de uma emenda de um deputado. Então não adianta ter força política se não tem técnica. Por isso que acredito que mudou bastante. (Transcrição da fala do entrevistado de Castro, 2017)

Por fim, destaca-se que alguns discursos carregaram críticas acerca das políticas, geralmente relacionadas à falta de destinação de recursos, o que dificulta a implementação das diretrizes e instrumentos definidos nas políticas.

As legislações nacionais são muito genéricas, de forma geral. Elas são muito abrangentes. Elas definem obrigatoriedades, mas elas não dão muitos subsídios para os municípios, como no caso de mobilidade, por exemplo. (Transcrição da fala do entrevistado de Araucária, 2017)

Olha, só no papel não resolve. Sem recurso não se faz nada. Claro que essas políticas dão diretrizes, um norte, mas para realmente acontecer precisa-se de recurso. Apenas as diretrizes não resolvem. (Transcrição da fala do entrevistado de Colorado, 2017)

Todas as legislações federais, a todo tempo, em todas as áreas, são consideradas e não tem como não trazer para o campo municipal. São consideradas e influenciam bastante. Criam obrigação de fazer diversas coisas, muito embora nem sempre o município está preparado financeiramente ou tecnicamente para isso. (Transcrição da fala do entrevistado de Pinhais, 2017)

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O propósito deste trabalho foi avaliar se a indução ao planejamento, promovida pelas políticas urbana e setoriais que incluem obrigаторiedades legais de elaboração dos planos diretores e planos setoriais, promoveu novas estruturas e processos permanentes de planejamento nos municípios, ou aprimorou os existentes. A análise se deteve sobre dimensões que representam parte do *status quo* do planejamento e da gestão urbana nos municípios, especialmente nos paranaenses, analisando impactos das políticas públicas relacionadas à questão urbana sobre estruturas e mecanismos de gestão e planejamento municipais.

Os materiais da pesquisa constituíram-se de dados secundários a respeito do planejamento urbano nos municípios do estado do Paraná e também da aplicação de entrevistas em 59 desses municípios. A partir do estudo dos marcos regulatórios das políticas nacionais, foram definidos categorias e elementos de análise do planejamento, que embasaram a organização das informações e também a apresentação dos resultados.

Como produto da investigação, constatou-se, confirmando a hipótese de pesquisa, que várias foram as incidências da política urbana nacional no planejamento dos municípios, sendo a principal delas a massiva elaboração de planos diretores e setoriais, o que, contudo, não foi suficiente para implementar um processo permanente de planejamento nos municípios.

Sem dúvida, a elaboração dos planos foi inserida na agenda política dos municípios, o que se constata: i) pela abrangência de municípios paranaenses que contam com planos diretores; ii) pelo número significativo de municípios que possuem ou estão elaborando os planos setoriais de habitação de interesse social, de saneamento básico e de mobilidade urbana; iii) pela preocupação demonstrada por diversos entrevistados em revisar os planos diretores de seus municípios, ou; iv) pela expectativa de que os novos planos sejam mais efetivos na resolução dos problemas urbanos. Além disso, vários entrevistados afirmaram que a elaboração de planos foi uma das principais incidências das políticas urbana e setoriais nos municípios. Isso não quer dizer, porém, que os planos diretores tenham sido incorporados como instrumentos da política urbana municipal. Em vários municípios

verificou-se o descolamento dos planos em relação à realidade local ou a baixa assimilação e implantação das suas diretrizes.

Quanto aos outros instrumentos de planejamento, além dos planos diretores e setoriais, é a disciplina de parcelamento, uso e ocupação do solo, principalmente o zoneamento, que exerce maior influência sobre o planejamento urbano nos municípios. Por certo, a relevância desse tema deve estar diretamente relacionada aos potenciais construtivos dos imóveis, e, conseqüentemente, aos seus valores, o que interfere em interesses de proprietários de terra e do mercado imobiliário.

Diante disso, pode-se dizer que mesmo com toda a discussão da reforma urbana, inclusive com a ressignificação do plano diretor (FARIA, 2016), o zoneamento continua a protagonizar a política urbana municipal, tal como se observa desde as experiências de importação dos conceitos do urbanismo racionalista para o país nos anos 1950, conforme bem destaca Monte-Mór (2006).

Além disso, os diversos institutos jurídicos, políticos, financeiros e tributários foram pouco implementados nos municípios, à exceção daqueles diretamente relacionados ao ordenamento territorial e ao financiamento do desenvolvimento urbano. O instrumento mais aplicado nos municípios entrevistados foi a Outorga Onerosa do Direito de Construir, enquanto que o Estudo de Impacto de Vizinhança parecer ser o instrumento “da vez”, por tratar o planejamento na microescala e por garantir aos municípios algum investimento decorrente de medidas compensatórias e mitigadoras. É importante destacar que, mesmo pouco implantados, os instrumentos foram incorporados à discussão urbana, o que pode ser atestado diante do conhecimento dos entrevistados sobre os mesmos e das intenções de aplicação futura, como o caso do IPTU Progressivo e do PEUC.

Ao se considerar outros instrumentos como as bases cadastrais e cartográficas, os municípios, de maneira geral, possuem cadastros imobiliários informatizados, atualizados nos anos 2000, o que pode estar associado ao seu caráter arrecadatário, em função do recolhimento dos impostos prediais e territoriais. Por outro lado, poucos são os municípios que possuem base cartográfica digitalizada e ainda mais raros aqueles que se utilizam de sistemas de informações geográficas. Diante do exposto, ficou demonstrada a fragilidade institucional e técnica dos municípios quanto à utilização de instrumentos de cartografia, de maneira ainda mais expressiva nos municípios de menor porte.

Quanto à inclusão do conteúdo dos planos no orçamento municipal, de maneira geral parece haver integração, por meio das leis orçamentárias e do Plano de Ações e Investimento, exigido em lei estadual. Porém, ainda que as diretrizes e ações dos planos estejam contempladas no orçamento, no momento da tomada da decisão os planos são pouco considerados, prevalecendo o atendimento a demandas específicas. A esse respeito é importante trazer a contribuição de Rolnik (2009):

De fato, mesmo que o Estatuto da Cidade estabeleça a obrigatoriedade de vincular os ciclos orçamentários subsequentes à aprovação de planos diretores às suas definições e propostas, na área de desenvolvimento urbano, pouca autonomia real têm as arenas decisórias locais sobre estes investimentos – sejam elas participativas ou não –, uma vez que a área de desenvolvimento urbano do Estado brasileiro permanece estruturada em burocracias altamente setorializadas e centralizadas que funcionam através de processos decisórios bastante penetrados pelos interesses de atores econômicos e políticos que deles dependem para sobreviver. (ROLNIK, 2009, p.45)

As decisões de investimento, portanto, variam conforme a dependência de recursos federais e estaduais e de acordo com as relações políticas estabelecidas, por meio de transferências voluntárias - convênios e emendas parlamentares.

Ora, se as decisões de investimento são pautadas pela agenda política, os planos talvez cumpram mais uma função regulatória, de controle territorial, do uso e ocupação do solo, do que de definição de diretrizes, projetos e prioridades de investimento. Nesse sentido, a obrigatoriedade do Plano de Ações e Investimentos para viabilização de financiamentos do governo do estado pode ter dado um sentido diferente aos planos em alguns municípios, tendo em vista as poucas fontes de receita e a dependência financeira, neste caso, do governo estadual.

No atual modelo federativo brasileiro, em que pese o controle do uso e ocupação do solo ser uma competência local, o governo federal e, em menor medida, os governos estaduais, controlam boa parte do processo decisório sobre os investimentos. (ROLNIK, 2009, p.41)

As organizações administrativas de planejamento, mesmo aquelas constituídas de órgãos da administração indireta ou de secretarias municipais exclusivas, enfrentam dificuldades para o desempenho de suas atividades, como a inconstância da equipe técnica, formada, muitas vezes, por cargos em comissão, a grande demanda de trabalho, mais relacionada à gestão urbana, e os esforços para

o desenvolvimento de projetos para soluções pontuais e emergenciais, não inseridas num contexto de planejamento. Tanto é que para a elaboração dos seus planos, grande parte dos municípios recorre à contratação de consultorias, enquanto as equipes municipais ocupam-se das demandas cotidianas de trabalho. Uma discussão que poderia ser aprofundada a esse respeito refere-se aos efeitos da existência ou criação de institutos para o planejamento urbano, uma vez que esses são justificados em função da gestão administrativa e financeira descentralizada e da relativa autonomia técnica, com base no modelo do IPPUC de Curitiba.

Ainda mais significativas são as fragilidades na organização administrativa dos municípios de menor porte populacional. As unidades responsáveis pelo planejamento são menos especializadas, tendo que compartilhar atribuições e responsabilidades com outras políticas municipais - em alguns casos, são até mesmo inexistentes. Além disso, esses municípios contam com gestores responsáveis pelo planejamento urbano com menor grau de formação, indicando menor capacidade técnica, e dependem substancialmente da contratação de consultorias para elaboração de seus planos.

Nesse sentido, considerando que ainda é grande a dependência da empresa privada, assim como era na época dos planos da SERFHAU, talvez se possa questionar se houve, desde então, algum aprimoramento das estruturas municipais de planejamento. Para isso, Maricato (2015, p.94), contribui ao afirmar que “diante do intenso crescimento urbano, as máquinas administrativas foram se adequando, mas nunca se estruturaram ou se modernizaram para enfrentar problemas decorrentes desse crescimento”.

Assim, consideradas as vulnerabilidades das organizações administrativas de planejamento urbano, pode-se afirmar que as políticas nacionais definiram uma série de obrigações e atribuições, porém não incidiram suficientemente na definição de ações, instrumentos ou recursos para o fortalecimento e estruturação das mesmas. Além disso, os esforços em nível nacional para a capacitação dos técnicos municipais, como o portal Capacidades do Ministério das Cidades, parecem ainda não ser suficientes.

Sob outro aspecto, aproveitando-se da menção anterior aos planos serfhalinos, que buscavam a interdisciplinaridade e a integração de políticas para o enfrentamento dos problemas urbanos, de maneira geral, pode-se dizer que os planos setoriais e diretores foram elaborados de acordo com uma perspectiva

articulada e integrada de planejamento, o que representa uma consolidação desse entendimento, decorrente, de certa forma, das diretrizes das políticas urbana e setoriais, que prezam pela integração. Verificou-se também a apropriação das diretrizes das políticas nos discursos dos entrevistados, representando um avanço aos planos locais integrados da década de 1970, afastados de uma ideia de planejamento na macroescala.

Naqueles municípios em que não há integração, esta decorre da elaboração dos planos em tempos diferentes e/ou por secretarias e equipes distintas. Quanto a isso, Maricato (2015) afirma que:

A fragmentação da ação administrativa entre secretarias, departamentos, empresas e autarquias é muito funcional para os interesses arcaicos. Contra a abordagem integrada dos problemas econômicos, sociais, ambientais e urbanísticos, está a tradição de distribuir cada setor da máquina administrativa a diferentes partidos ou personagens importantes no arco das forças que elegeram o prefeito. (MARICATO 2015, p.95)

Diante do cenário exposto, verificam-se como limites do atual marco regulatório a dificuldade administrativa, financeira e técnica enfrentada pelos municípios, principalmente os de pequeno e médio porte, para a implementação de suas políticas, o que é agravado pelos poucos recursos repassados pelo governo federal aos municípios para aplicação em projetos, obras e aprimoramento institucional.

Descentralizar a gestão do uso do solo sem estabelecer uma organização do Estado que permita a coordenação de políticas entre níveis de governo e setores e uma capacidade local instalada para viabilizar a implementação de uma estratégia urbanística de longo prazo é condenar a prática de planejamento urbano local a um exercício retórico que, assim como em outros vários corpus normativos, funciona no mesmo registro da “ambiguidade constitutiva”: trata-se de uma lei que pode ou não ser implementada, a depender da vontade e capacidade do poder político local de inseri-la no vasto campo das mediações do sistema político. (ROLNIK, 2009, p.45-46)

Outra questão enfrentada é a vulnerabilidade do planejamento frente a pressões políticas que traduzem interesses específicos.

Conclui-se assim que as políticas nacionais relacionadas à questão urbana, e a política estadual no caso do Paraná, incidiram no planejamento municipal: (i) na elaboração de planos – inclusive o Plano de Ação de Investimentos de acordo com a lei estadual; (ii) na disseminação das diretrizes definidas em nível nacional; (iii) na

integração de políticas; (iv) na utilização de instrumentos de planejamento, seja o plano diretor, como instrumento básico, as leis que disciplinam o parcelamento, o uso e a ocupação do solo, ou instrumentos como a Outorga Onerosa do Direito de Construir e o Estudo de Impacto de Vizinhança. Porém, os limites apontados relacionados às organizações administrativas, às capacidades técnicas e à ausência de recursos, dificultam a efetiva implementação de um processo permanente de planejamento nos municípios.

Assim, como contribuição à construção de novas políticas públicas para enfrentamento da questão urbana, é indispensável a discussão sobre as capacidades administrativas e técnicas nos municípios e também sobre o aumento arrecadação e de repasse de recursos, preferencialmente de forma vinculada, e não por meio de transferências voluntárias.

O avanço da Reforma Urbana no Brasil carece, portanto, além da tessitura de uma nova gramática política alicerçada no fortalecimento de espaços de exercício da democracia direta e controle social – eixos tradicionais de sua agenda –, da formulação de um projeto de reforma política e de desenvolvimento do atual modelo federativo de governo e gestão urbana, elementos fundamentais para a consolidação da democracia plena no país. (ROLNIK, 2009, p.47-48)

Os resultados alcançados podem subsidiar outras pesquisas, como estudos comparativos entre municípios escolhidos e análises específicas sobre as diferentes categorias de análise. Quanto aos limites da pesquisa, alguns temas poderiam ser melhor aprofundados, como os instrumentos de controle social, as estruturas administrativas para o monitoramento das políticas e também a relação com órgãos e instituições envolvidos com o planejamento urbano, restando como sugestão a sua continuidade.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. (Coord.); VAZQUEZ, D.; FUSARO, E. **Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional**. Brasília: CEM/CEBRAP e MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008.

BAUER, M.; GASKELL, G.; ALLUM, N.C. Qualidade, quantidade e interesses do conhecimento – evitando confusões. In: BAUER, M.W.; GASKELL, G. (ed.) **Pesquisa Qualitativa com texto, imagem e som**. Um manual prático. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

BOLAFFI, G. Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema. MARICATO, E. (Org). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979.

BONDUKI, N. **Por um novo modelo de desenvolvimento urbano**. CartaCapital, mai. 2013. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/por-um-novo-modelo-de-desenvolvimento-urbano>>. Acesso em: 11 dez. 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 02/05/2017.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da CF, estabelece Diretrizes Gerais de Política Urbana e dá outras providências. **Diário oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

_____. Ministério das Cidades. Portaria nº 227 de 04 de julho de 2003. Regimento Interno dos órgãos do Ministério. Disponível em: <<https://www.cidades.gov.br/images/stories/Legislacao/RegimentoInterno/Portaria227RegimentoInterno.pdf>>. Acesso em: 02/08/2017.

_____. Cadernos MCidades: Habitação. Política Nacional de Habitação. Caderno n. 4. Série de Cadernos MCidades. Brasília: Governo Federal, 2004. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf>>. Acesso em: 24/07/2017

_____. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 jun. 2005.

_____. Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades - ConCidades. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5790.htm. Acesso em: 26/07/2017.

_____. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; e dá outras providências. **Diário oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 jan. 2007.

_____. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a Regularização Fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; e dá outras providências. **Diário oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 jul. 2009.

_____. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; e dá outras providências. **Diário oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 4 jan. 2012.

_____. **Plano Local de Habitação de Interesse Social**: manual de orientação à elaboração do PLHIS simplificado para municípios com população até 50 mil habitantes. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2014.

_____. **PlanMob** – Caderno de referência para elaboração de Plano de Mobilidade Urbana. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana. Brasília, 2015.

_____. Termo de referência para elaboração de plano municipal de saneamento básico. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Brasília, 2016.

_____. Ministério das Cidades. **Situação dos Entes Federados em relação ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)**. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação, 2017a.

_____. Ministério das Cidades. **Panorama dos Planos Municipais de Saneamento Básico no Estado do Paraná**. Brasília: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2017b.

_____. Ministério das Cidades. **Levantamento sobre a situação dos Planos de Mobilidade Urbana nos municípios brasileiros**. Brasília: Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana, 2017c.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos de política habitacional no Brasil. In.: CARDOSO, A. L. (Org.) **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 17-66.

COELHO, F. D. Plano Diretor como instrumento de luta da reforma urbana. In: GRAZIA DE GRAZIA (Org.). **Plano Diretor**: instrumento de reforma urbana. Rio de Janeiro: FASE, 1990.

EMILIANO, Elisamara de Oliveira. **Integração das políticas setoriais urbanas e ambientais**: alguns diálogos possíveis. Anais do XVI ENANPUR, 2015.

FARIA, J.H. **Análise de Discurso em Estudos Organizacionais**: as concepções de Pêcheux e Bakhtin. Eppeo, 2015. Disponível em: <<http://eppeo.pro.br/analise-de-discurso-em-estudos-organizacionais-as-concepcoes-de-pecheux-e-bakhtin/>>. Acesso em 03 mar 2018.

FARIA, J. R. V. de. Os Planos diretores no Brasil e a trajetória do discurso da politização do planejamento. In.: RUIZ, J. G. et al. **Direito à Cidade e ao trabalho**: olhares de Brasil e Cuba. Curitiba: Kairós Edições, 2016.

FAUSTINO, R. B.; PRONI, M. W. **Avanços e limites da política de desenvolvimento urbano no Brasil (2001-2014)**. In: Planejamento e Políticas Públicas, v. 46, p. 181-215, 2016.

GILL, R. Análise de discurso. In: BAUER, M.W.; GASKELL, G. (ed.) **Pesquisa Qualitativa com texto, imagem e som**. Um manual prático. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M.W.; GASKELL, G. (ed.) **Pesquisa Qualitativa com texto, imagem e som**. Um manual prático. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

GRAZIA DE GRAZIA (Org.). **Plano Diretor**: instrumento de reforma urbana. Rio de Janeiro: FASE, 1990.

GUIMARÃES, G.; ABICALLI, M. T. Plano Diretor do Município de Angra dos Reis: análise da Constituição e proposta para o município. In: GRAZIA DE GRAZIA (Org.). **Plano Diretor**: instrumento de reforma urbana. Rio de Janeiro: FASE, 1990.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2015 - MUNIC**. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2016.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da federação brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2017.

KOWARICK, L. **A Espoliação Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LOPES, M. L.; ROLNIK, R. **100 anos de zoneamento: ainda faz sentido?** 2016. Disponível em: <<https://observasp.wordpress.com/2016/11/29/100-anos-de-zoneamento-ainda-faz-sentido/>>. Acesso em 12 fev 2018.

MARICATO, E. Autoconstrução, a arquitetura possível. In: MARICATO, E. (Org). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ, 2014.

_____. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

_____. **Nunca fomos tão participativos**. CartaMaior, 2007. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Opinioao/Nunca-fomos-tao-participativos/20899>>. Acesso em: 10 mar.2016.

_____. **Cidades-Urgente**: colocar a questão urbana na agenda nacional.Especial para a Carta Maior, 2012. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Cidades-Urgente-colocar-a-questao-urbana-na-agenda-nacional/4/25307>>. Acesso em 08 jul. 2017

MARINS, P. C. G. Habitação e Vizinhaça: limites da privacidade no surgimento das metrópoles brasileiras. In: NOVAIS, F. A.; SEVCENKO, N. **História da Vida Privada no Brasil**. São Paulo Companhia das Letras, 1998.

MONTE-MÓR, R. L. de M. Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira. In: COSTA, G.M.; MENDONÇA, J. G. **Planejamento Urbano no Brasil**: trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2008. p. 31-65

OLIVEIRA, F. L. de. **A economia brasileira: crítica à razão dualista**. 4ª ed. São Paulo, Petrópolis: CEBRAP, Vozes, 1981.

PARANÁ. Lei nº15.211, de 17 de julho de 2006. Objetiva instituir o PARANACIDADE, conforme especifica e adota outras providências. **Diário Oficial nº7269**, de 17 de jul de 2006, Curitiba, PR, 2006a.

_____. Lei nº 15.229, de 25 de julho de 2006. Dispõe sobre normas para execução do sistema de diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual, nos termos do art. 141, da Constituição Estadual. **Diário Oficial nº 7.276**, de 26 de jul. de 2006, Curitiba, PR, 2006b.

PULHEZ, M. M. Plano de habitação, produção de habitação: as fronteiras de conflito da política pública – considerações a partir do caso da cidade de São Carlos (SP). **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S.l.], v. 14, n. 1, p. 99, maio 2012. ISSN 2317-1529. Disponível em: <<http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/1908/1871>>. Acesso em: 29 jul. 2017.

RIBEIRO, A. C. T. A reforma e o plano: algumas indicações gerais. In: GRAZIA DE GRAZIA (Org.). **Plano Diretor**: instrumento de reforma urbana. Rio de Janeiro: FASE, 1990.

ROLNIK, R. **Democracia no fio da navalha**: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de Reforma Urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S.l.], v. 11, n. 2, p. 31, nov. 2009. ISSN 2317-1529. Disponível em: <<http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/219>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

_____. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. Boitempo, São Paulo, 2015.

SANEPAR. Companhia de Saneamento do Paraná. **Perfil**. Disponível em: <http://site.sanepar.com.br/a-sanepar/perfil> . Acesso em 10 ago. 2017.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos; SILVA, R. H. da; SANT'ANA, M. C. Introdução. In: SANTOS JUNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. (Orgs.). **Os Planos Diretores Municipais Pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro, IPPUR, 2011.

APÊNDICE 1 – MODELO DE ENTREVISTA

PESQUISA SOBRE AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DE PLANOS DIRETORES E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA NO PARANÁ

2017



A. Entrevista por telefone:

1. Cumprimentar o entrevistado e se apresentar (nome e instituição).
2. Explicar que o objetivo da ligação é obter informações sobre o Plano Diretor e outros Planos Setoriais do Município, para uma pesquisa desenvolvida pela Universidade Federal do Paraná em parceria com o Paranacidade. A pesquisa sobre avaliação da implementação de planos diretores e instrumentos de política urbana no Paraná tem financiamento do CNPq e o objetivo é melhor compreender os impactos dos planos diretores municipais e de instrumentos de política urbana nas cidades do Paraná.
3. Perguntar se o entrevistado teria disponibilidade para responder 10 perguntas (aproximadamente 30 minutos) sobre o Plano Diretor ou se indicaria outra pessoa para ser entrevistada.
4. Caso a resposta seja positiva, esclarecer que a pesquisa considera o plano diretor em conjunto com as leis complementares e outras regulamentações.

1. IDENTIFICAÇÃO DO PESQUISADO:

- a. Município:
- b. Nome(opcional):
- c. Idade: [aberta]
- d. Formação: [aberta]
- e. Cargo/função:[aberta]
- f. Cargo efetivo (concursado) ou cargo comissionado?
- g. Lotação (Secretaria Municipal, Autarquia ou outro órgão): [aberta]
- h. Tempo de serviço nesta prefeitura: [aberta]
- i. Atuou na elaboração do PDM? () sim () não
- j. Acompanha a implementação do PDM? () sim () não
- k. Atuou na elaboração de outros Planos Setoriais? () sim () não. Qual(is)? _____
- l. Acompanha a implementação de outros Planos Setoriais? () sim () não. Qual(is)? _____

2. PERGUNTAS ABERTAS:

- a. O PDM do seu município entrou em vigor no ano de XXXX, com a lei nº XXXX (ver tabela). Você poderia dizer quais são os principais aspectos da visão de cidade proposta pelo PDM?
- b. Você considera que as propostas e instrumentos do PDM vêm sendo implementados? Em quais aspectos? Quais os principais?
- c. Nesse sentido, você considera que o PDM orienta a política urbana municipal? Se sim, em quais aspectos? (meio ambiente, saneamento, patrimônio histórico-cultural, transporte e mobilidade



- urbana, desenvolvimento econômico, habitação, regularização fundiária, ordenamento, ocupação e uso do solo, desenvolvimento espacial/territorial, políticas sociais - oferta e distribuição de equipamentos e infraestrutura).
- d. Caso a resposta anterior seja negativa. O que orienta a política urbana municipal? O município tem diretrizes de ordenamento, ocupação e uso do solo ou desenvolvimento espacial/territorial? Como essas diretrizes são implementadas?
 - e. O município possui () Plano de Habitação de Interesse Social, () Plano de Saneamento Ambiental, () Plano de Mobilidade vigentes ou em elaboração. Eles foram elaborados de acordo com uma perspectiva articulada e integrada de planejamento?
 - f. Sobre a elaboração do Plano Diretor, quem coordenou o PD pela Prefeitura? Caso tenha havido contratação de consultoria/assessoria externa (verificar na planilha do Paranacidade), como foi a participação da Prefeitura Municipal no processo (houve criação de Comissão de Acompanhamento ou similar, qual foi o envolvimento, segue funcionando, o coordenador da Comissão de Acompanhamento continua na Prefeitura)?
 - g. As diretrizes e ações do PDM estão contempladas no orçamento municipal? Se sim, quais aspectos? As decisões de investimento em políticas urbanas são realizadas de que forma e por quem?
 - h. Como é o processo de planejamento urbano do Município? Quem se envolve na prefeitura com o processo de planejamento urbano no Município? Quais são as atribuições e responsabilidades de cada agente/unidade? De quem é a responsabilidade pela condução do processo de planejamento? Quais os principais instrumentos de planejamento (plano diretor, leis de orçamento, planos setoriais ...)?
 - i. As políticas e legislações nacionais (Estatuto da Cidade, Política Nacional de HIS, Política Nacional de Saneamento Básico, Política Nacional de Mobilidade Urbana, Política Nacional de Resíduos Sólidos) instituíram, modificaram ou estimularam o planejamento das políticas urbanas municipais? Em quais aspectos (elaboração de planos, novas unidades administrativas, sistemas de informação, criação de fundos, processos de gestão participativa, sistemas de avaliação e monitoramento, orientação de investimentos ou despesas, criação de instrumentos tributários e financeiros)?

Finalmente, informar que, além da entrevista, há um questionário complementar que será enviado por e-mail. Solicitar o e-mail do entrevistado.

APÊNDICE 2 – ANÁLISE DE CLUSTER

```
CLUSTER Normalização
/METHOD WARD
/MEASURE=EUCLID
/ID=Município
/PRINT SCHEDULE
/PRINT DISTANCE
/PLOT DENDROGRAM HICICLE
/SAVE CLUSTER(2,5).
```

Cluster

Advertências

A medida euclidiana quadrada deverá ser usada quando o método de cluster CENTROID, MEDIAN ou WARD for solicitado.

Resumo de processamento de casos^a

Casos					
Válido		Omisso		Total	
N	Porcentagem	N	Porcentagem	N	Porcentagem
93	23.3	306	76.7	399	100.0

a. Ligação de Ward

Ligação de Ward

Planejamento de aglomeração

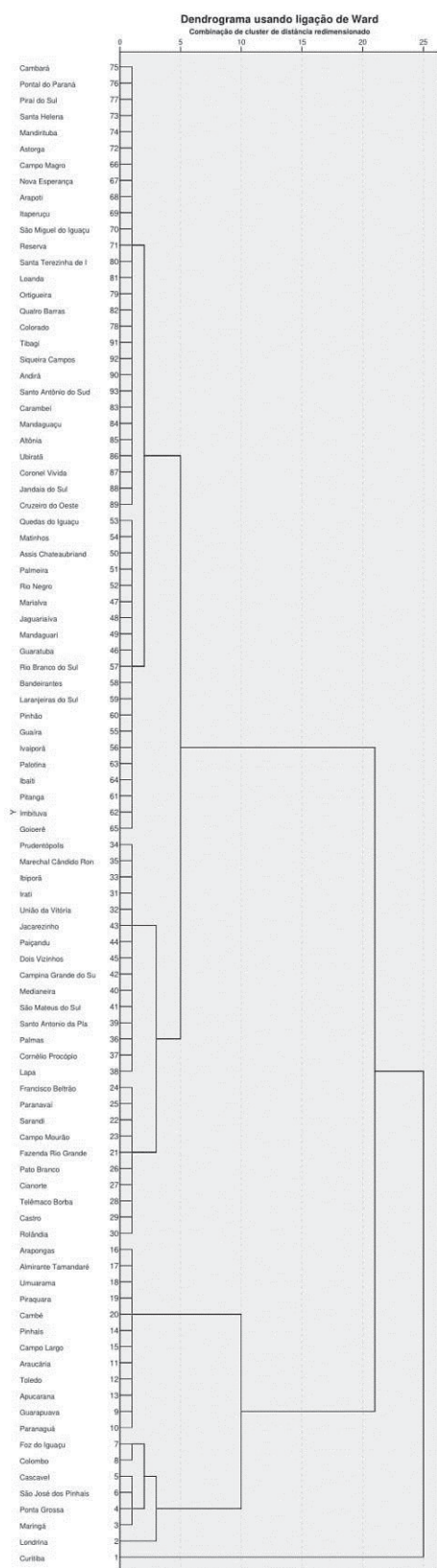
Estágio	Cluster combinado		Coeficientes	O cluster de estágio é exibido primeiro		Próximo estágio
	Cluster 1	Cluster 2		Cluster 1	Cluster 2	
1	75	76	1,910E-5	0	0	15
2	57	58	6,206E-5	0	0	20
3	22	23	,000	0	0	45
4	69	70	,000	0	0	40
5	50	51	,000	0	0	18
6	91	92	,000	0	0	25
7	59	60	,001	0	0	20
8	80	81	,001	0	0	27
9	53	54	,001	0	0	42
10	86	87	,001	0	0	37
11	88	89	,001	0	0	37
12	43	44	,002	0	0	32
13	83	84	,002	0	0	23
14	47	48	,002	0	0	31
15	75	77	,003	1	0	44
16	66	67	,003	0	0	24
17	40	41	,004	0	0	30
18	50	52	,004	5	0	42
19	73	74	,005	0	0	33
20	57	59	,005	2	7	38
21	55	56	,006	0	0	38
22	63	64	,007	0	0	41
23	83	85	,007	13	0	47
24	66	68	,008	16	0	50
25	90	91	,009	0	6	35
26	61	62	,009	0	0	41
27	79	80	,010	0	8	34
28	36	37	,011	0	0	39
29	34	35	,012	0	0	49
30	39	40	,012	0	17	65
31	47	49	,013	14	0	48
32	43	45	,014	12	0	58
33	72	73	,016	0	19	44
34	79	82	,017	27	0	46
35	90	93	,018	25	0	63
36	24	25	,020	0	0	71
37	86	88	,021	10	11	47
38	55	57	,023	21	20	62
39	36	38	,026	28	0	65
40	69	71	,028	4	0	50

Planejamento de aglomeração

Estágio	Cluster combinado		Coeficientes	O cluster de estágio é exibido primeiro		Próximo estágio
	Cluster 1	Cluster 2		Cluster 1	Cluster 2	
41	61	63	,030	26	22	54
42	50	53	,033	18	9	59
43	26	27	,035	0	0	57
44	72	75	,038	33	15	67
45	21	22	,042	0	3	71
46	78	79	,045	0	34	66
47	83	86	,049	23	37	63
48	46	47	,053	0	31	59
49	33	34	,057	0	29	69
50	66	69	,061	24	40	67
51	11	12	,066	0	0	61
52	14	15	,071	0	0	70
53	18	19	,076	0	0	60
54	61	65	,083	41	0	62
55	16	17	,090	0	0	73
56	31	32	,098	0	0	69
57	26	28	,106	43	0	74
58	42	43	,115	0	32	75
59	46	50	,124	48	42	72
60	18	20	,134	53	0	73
61	11	13	,144	51	0	70
62	55	61	,155	38	54	72
63	83	90	,167	47	35	66
64	29	30	,183	0	0	74
65	36	39	,202	39	30	75
66	78	83	,222	46	63	80
67	66	72	,244	50	44	80
68	5	6	,273	0	0	78
69	31	33	,302	56	49	79
70	11	14	,333	61	52	82
71	21	24	,367	45	36	81
72	46	55	,403	59	62	85
73	16	18	,446	55	60	84
74	26	29	,495	57	64	81
75	36	42	,553	65	58	79
76	7	8	,617	0	0	86
77	9	10	,682	0	0	82
78	4	5	,770	0	68	83
79	31	36	,878	69	75	87
80	66	78	,994	67	66	85

Planejamento de aglomeração

Estágio	Cluster combinado		Coeficientes	O cluster de estágio é exibido primeiro		Próximo estágio
	Cluster 1	Cluster 2		Cluster 1	Cluster 2	
81	21	26	1,141	71	74	87
82	9	11	1,313	77	70	84
83	3	4	1,581	0	78	86
84	9	16	1,853	82	73	90
85	46	66	2,232	72	80	89
86	3	7	2,658	83	76	88
87	21	31	3,417	81	79	89
88	2	3	4,295	0	86	90
89	21	46	5,943	87	85	91
90	2	9	9,226	88	84	91
91	2	21	16,272	90	89	92
92	1	2	24,756	0	91	0



ONEWAY População BY CLU5_1
 /MISSING ANALYSIS
 /POSTHOC=TUKEY ALPHA(0.05).

Unidirecional

Advertências

Os testes posteriori não foram executados para População porque pelo menos um grupo possui menos de dois casos.

ANOVA

População

	Soma dos Quadrados	gl	Quadrado Médio	F	Sig.
Entre Grupos	3,996E+12	4	9,990E+11	1038,148	,000
Nos grupos	8,468E+10	88	962243844,8		
Total	4,080E+12	92			

QUICK CLUSTER Normalização

/MISSING=LISTWISE
 /CRITERIA=CLUSTER(2) MXITER(10) CONVERGE(0)
 /METHOD=KMEANS(NOUPDATE)
 /PRINT ID(Município) INITIAL.

Cluster rápido

Centros do cluster iniciais

	Cluster	
	1	2
Normalização	8,66	-,35

Histórico de iteração^a

Iteração	Mudança em centros do cluster	
	1	2
1	,000	,261
2	,000	,000

a. Convergência alcançada devido a nenhuma ou pequena mudança em centros do cluster . A mudança de coordenada absoluta máxima para qualquer centro é ,000. A iteração atual é 2. A distância mínima entre os centros iniciais é 9,014.

Centros do cluster finais

	Cluster	
	1	2
Normalização	8,66	-,09

Número de casos em cada cluster

Cluster	1	1,000
	2	92,000
Válidos		93,000
Omissos		306,000